الجامعة اللبنانيّة

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

# مجلس الشيوخ في الأنظمة ذات المجتمعات التعددية ولبنان

رسالة أعدّت لنيل شهادة ماستر بحثي في القانون العام

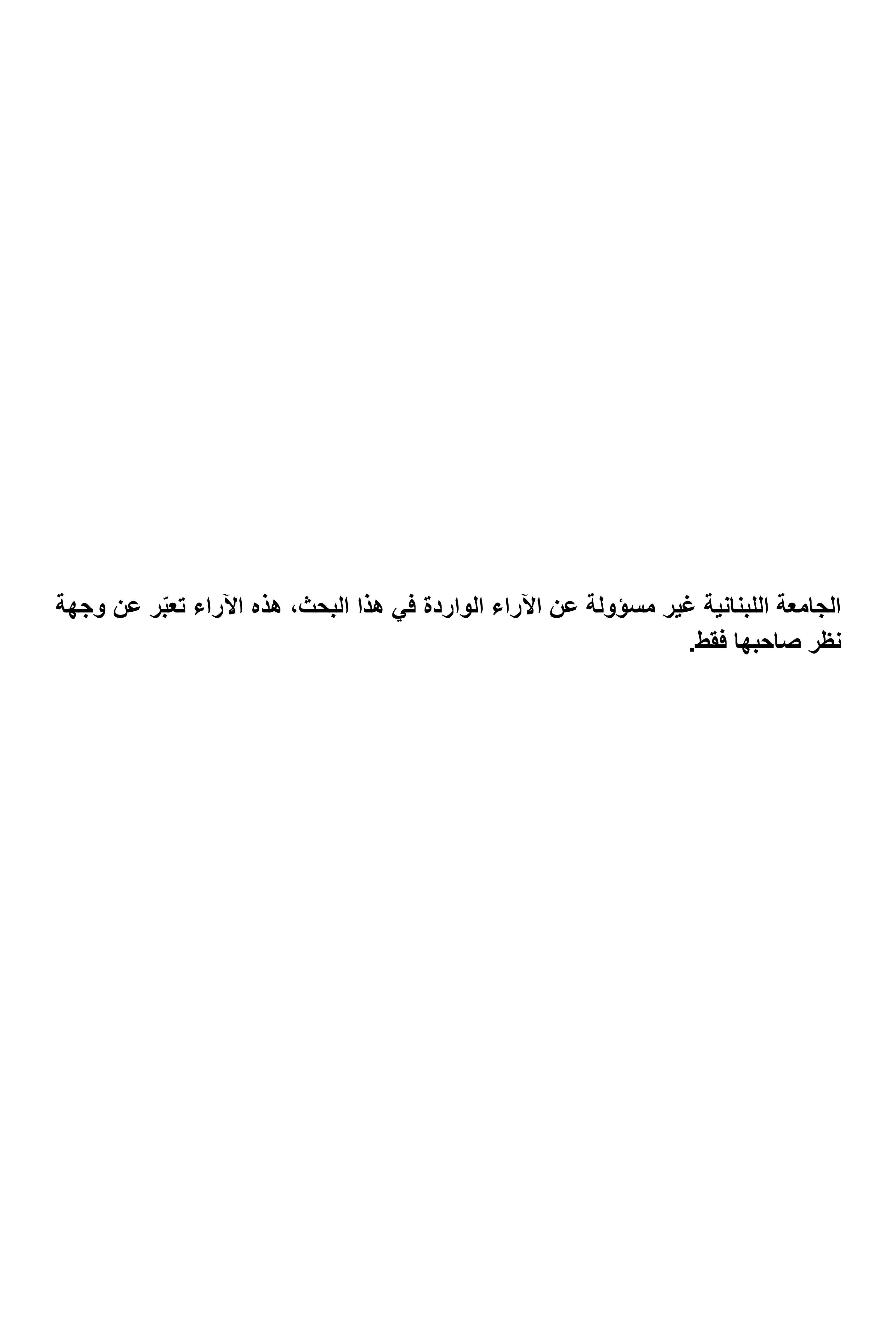

إعداد

محمد حسن حيدر أحمد


لجنة المناقشة

| | | |
|---|---|---|
| الدكتور صالح محمد طليس | أستاذ مشرف | رئيسًا |
| الدكتورعصام نعمة إسماعيل | أستاذ | عضوًا |
| الدكتور كميل حبيب حبيب | أستاذ | عضوًا |

٢٠١٨



الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذا البحث، هذه الآراء تعبّر عن وجهة نظر صاحبها فقط.

# الشكر

أشكر الله الذي وفقني لطلب العلم والمعرفة

وأشكر كل معلّمٍ وأستاذٍ قدم لي شيئاً من علمه وخبرته

وأشكر أستاذي المُشرف الدكتور صالح طليس على إشرافه وتوجيهاته

كما وأوجّه جزيل الشكر الى اللجنة الموقرة، والى كل من ساهم في إعداد هذه الرسالة.

# الإهداء

الى الجامعة اللبنانية التي إحتضنتنا

الى روح كل من رحل دفاعًا عن وطنه

إلى نقابة المحامين في بيروت

الى أبي وأمّي

الى زوجتي التي وقفت بجانبي في أحلك الظروف

الى ولَدَيْ: جاد وآية

أهدي هذا العمل مع محبتي وتقديري

## المُقدمة

تأخذ العديد من الدول الحديثة بمبدأ الديمقراطية الذي يقضي بأن يحكم الشعب نفسه بنفسه، أو ما يُعرف بالديمقراطية المباشرة. ونظرًا لصعوبة تطبيق هذا المبدأ، تم إعتماد الديمقراطية الغير مباشرة عبر إنتخاب الشعب ممثلين عنه يمنحهم سلطة ممارسة الحكم والإدارة عليه، فتكون ممارسة الحكم من خلال مؤسسات دستورية مستقلّة في تنظيمها وممارسة صلاحياتها، لكنها متعاونة مع بعضها البعض من أجل تحقيق المصلحة العامة للشعب، الأمر الذي يُعرف بمبدأ الفصل السلطات وتعاونها.

يُشكّل مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها معيارًا لتحديد شكل النظام السياسي في أي دولة من الدول، فإذا كانت العلاقة بين السلطات قائمة على الإستقلال والتعاون والرقابة المُتبادلة، كان النظام برلمانيًّا كما هو الحال في إنكلترا وفرنسا، ومتى كان الفصل بين السلطات جامدًا وتامًا، كان النظام رئاسيًّا كما هو حال النظام في الولايات المتحدة الأميركية.

تلعب الظروف التاريخية والواقعية دورًا في بلورة نظام الحكم في الدول، كما وتحديد شكل المؤسسات الدستورية فيها ومنها البرلمان. وقد إختلفت دساتير العالم في تنظيم هذا الأخير، فمنهم من جمع أعضاء البرلمان في هيئة نيابية واحدة، ومنهم من قسّمه الى هيئتين نيابيتين فتكوّن حينها من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ الذي هو ميدان دراستنا الراهنة.

## سبب الدراسة

تعتبر التعددية في أي مجتمع من المجتمعات مصدرًا للغنى والتطور والإزدهار، بل وتُشكّل ثروة للبلاد التي تحوي سكانًا ذات إنتماءات مختلفة. وبذلك قد يكون الإختلاف سببًا للإبتكار والتطور، كما قد يصبح مصدرًا للأزمات السياسية والصراعات بين مختلف أبناء المجتمع الواحد يؤدّي بهم الى أزمات ونزاعات قد تصبح أحيانًا دمويّة.

يتألف المجتمع اللبناني من طوائف مختلفة دينيًّا وطائفيًّا وقوميًّا وعرقيًّا ولغويًّا وثقافيًّا، هذه التعددية أنتجت أفكار ووجهات نظر وعادات وتقاليد وثقافات ونظرة للحياة مختلفة، الأمر الذي ادّى الى خلق مشكلة في تعايش وإندماج أبناء تلك الجماعات لبمختلفة على أرض مشتركة ذات

مساحة صغيرة، الأمر الذي كان أثّر بشكل كبير على نشاة النظام السياسي اللبناني وعلى المؤسسات دستورية فيه، فتشكلت المؤسسات والإدارات الرسمية بروح طائفية هادفة الى تقاسم السلطة بين الطوائف وكان مجلس الشيوخ أحد تلك المؤسسات.

كَثُرَت في الآونة الأخيرة داخل الأوساط السياسية والقانونية اللبنانية الأحاديث حول ضرورة تطبيق نص المادة ٢٢ من الدستور اللبناني، وبالتالي إنشاء مجلس الشيوخ. علماً، أن مؤسسة مجلس الشيوخ ليست بالفكرة الغريبة عن النظام اللبناني ولا حتى عن التجربة اللبنانية، بل إنها رافقت ولادة الدولة اللبنانية منذ وضع الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ الذي نص في المادة ١٦ منه على وجود ثنائية برلمانية تتمثل بمجلس النواب ومجلس الشيوخ.

بقي مجلس الشيوخ وبالرغم من إلغائه عام ١٩٢٧ حاضرًا في عقول ونفوس الساسة اللبنانيون الذين لم تخلُ مُذكراتهم وأوراقهم ومطالباتهم في المؤتمرات الحوارية، خاصةً تلك التي سبقت توقيع إتفاق الطائف، من المطالبة بإنشاء مجلس الشيوخ. مقتنعين ومؤمنين ومتطلعين الى دوره المنشود كصمّام أمان للنظام اللبناني، ومساهمًا في تحقيق مفهوم الدولة والمواطنية عبر إلغاء الطائفية من جميع المؤسسات وحصرها بمجلس واحد لا ضرر أن يكون جامعًا لكل الطوائف.

وبالفعل، جرى تعديل الدستور اللبناني عام ١٩٩٠ بناءً على وثيقة الوفاق الوطني التي أقرها اللقاء النيابي في مدينة الطائف، فأوصت في باب الإصلاحات السياسية بإستحداث مجلس للشيوخ يضم العائلات الروحية يختص بالنظر بالقضايا المصيرية، وعليه نصت المادة ٢٢ من الدستور على إنشاء مجلس الشيوخ بعد تحقق شروط وظروف معينة مرتبطة بإلغاء الطائفية السياسية. وبسبب غموض النص الدستوري وإفتقار القانون الناظم لمجلس الشيوخ فضلًا عن إختلاف مفهوم المجلس عند الساسة اللبنانين إخترنا دراسة مجلس الشيوخ.

## أهمية الموضوع

تكمن أهمية وضرورة دراسة مجلس الشيوخ في بعض الأنظمة التعددية تبيان دور هذه المؤسسة الدستورية في بعض النظم السياسية ودراسة كيفية تكوينها وصلاحياتها ومدى فعاليتها ودورها في معالجة مشكلة التعددية، في محاولة للمساهمة في وضع رؤية وتصور حول ما يجب أن يكون

عليه مجلس الشيوخ في لبنان، لعل تكون دراستنا عنصر مساعد، إذا ما تم إعادة إنشائه، في وضع تصور حول كيفية تكوينه وصلاحياته والدور المرجو منه في الحياة السياسية اللبنانية.

ولقد إخترنا في دراستنا بعض مجالس الشيوخ في دول تتميز مجتمعاتها بوجود أشكال مختلفة من التعددية في مجتمعاتها، سواء أكان على صعيد التعددية الجغرافية أو العرقية أو الدينية أو الثقافية أو اللغوية، مثال الولايات المتحدة الأميركية وفرنسا وإيرلندا الشمالية وبلجيكا وكندا وسويسرا.

## أهداف الدراسة:

تحاول هذه الدراسة إستقراء مجالس الشيوخ في بعض الأنظمة المقارنة في محاولة لوضع قواعد ومعايير عامة قد تكون عنصرًا مساعدًا يمكن الركون إليه عند البدء في إنشاء وتشكيل وتنظيم مجلس الشيوخ المقترح في لبنان.

إنطلاقا من ذلك فإن أهداف الدراسة يمكن تلخيصها في:

١. دراسة أزمة التعددية في المجتمعات المقارنة والحلول التي وضعت لها وإمكانية إعتمادها في معالجة مسألة التعددية الطائفية في لبنان.
٢. البحث في دور مجالس الشيوخ في العالم في معالجة مسألة التعددية ومدى نجاح هذه المؤسسة في معالجة مشكلة التعددية فيها ومدى واقعية تطبيقه في لبنان.
٣. بحث طبيعة وشكل مجلس الشيوخ المقترح في لبنان والدور المطلوب منه في الحياة السياسية اللبنانية.
٤. المساهمة في إستنتاج وتقديم رؤية لما يجب أن يكون عليه مجلس الشيوخ في لبنان.

## إشكالية الدراسة:

تكمن إشكالية الدراسة في فقدان النظام القانوني فضلا عن الرؤية الواضحة لكيفية إنشاء وتشكيل مجلس الشيوخ في لبنان، كما والدور المطلوب منه على الساحة السياسية اللبنانية. بمعنى ما هو مركز مجلس الشيوخ في النظام الدستوري اللبناني؟ وكيف سيتمكن هذا المجلس من ضمان تمثيل جميع الطوائف والمذاهب وبالتالي إستيعاب التعددية الطائفية والمذهبية دون الإضرار بأي حق من حقوق

الطوائف من جهة، والحفاظ على وحدة الدولة المركزية من جهة أخرى؟ وهل يمكن إلغاء الطائفية السياسية التي طرحت كشرط ضروري لقيام هذا المجلس في لبنان؟ ثم التساؤل عن مدى إمكانية إنشاء مجلس الشيوخ كمؤسسة دستورية مقترحة في إتفاق الطائف وعن طبيعة الصلاحيات التي من الممكن أن تمنح لهذه المؤسسة الدستورية من إكتساب للشخصية المعنوية السياسية، والإستقلال الإداري والمالي؟

كذلك التساؤل عن طبيعة مجلس الشيوخ المقترح، هل يُعد مماثلاً لنظام الغرفتين الموجود في بعض الأنظمة المقارنة، التي أعتمدتهما هذه الدراسة كنماذج عالمية في تطبيق الثنائية البرلمانية على سبيل المثال لا الحصر؟ أم أنه يأخذ وصفًا متميزًا يدخل في خصوصيات النظام الدستوري اللبناني؟ وهذا من شأنه تسهيل عملية البحث عن المبررات الخاصة وراء إستحداث مجلس للشيوخ في الدستور اللبناني، ومن جهة أخرى الموازنة بين هذه المبررات مقارنة بتلك المبررات التي استندت عليها الثنائية البرلمانية في نماذجها المختلفة، أي الكشف عن جملة الظروف والأسباب والغايات التي أدت إلى اقتراح الغرفة الثانية في البرلمان اللبناني، وما هو يا ترى موقع مجلس الشيوخ المقترح في لبنان مقارنة بمجلس النواب، وما هي علاقته بالسلطة التنفيذية، فهل يُعزّز كفَّة البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية أم العكس هو الصحيح، وبصيغة أخرى هل أنَّ إقتراح غرفة ثانية يشكل إضافة لصالح البرلمان أم يكون على حسابه؟ والأهم هل سيكون سببًا لعرقلة الحياة السياسية أم عاملًا مساعدًا في ضبطها؟

## صعوبات البحث:

تتمثّل صعوبات الدراسة في فقدان الدراسات الشاملة والمتخصصة عن مجلس الشيوخ في لبنان، أكان على المستوى النظري أم على مستوى تقييم عمل المجلس لعدم وجوده. فالدراسة تتناول مؤسسة دستورية غير موجودة إلّا في النص الدستوري لمقارنتها بمجالس الشيوخ في العالم كما فقدان التنظيم لتقييم عملها في ظل غياب النص الدستوري الكافي والواضح فضلًا عن القانون المنظّم لعملية تشكيله وتنظيمه.

## منهجة الدراسة

إعتمدنا في دراستنا المنهج الإستقرائي التحليلي والاستنتاجي من أجل دراسة النصوص الدستورية وطرق تشكيل مجالس الشيوخ وصلاحياتها في العالم، ومدى نجاحها في معالجة مشكلة التعددية في المجتمعات. كما إعتمدنا المنهج التاريخي من أجل دراسة التكوين الديموغرافي للجماعات المختلفة والتكوين السياسي لأنظمة الحكم في بعض دول العالم والمؤسسات الدستورية فيها وأهمها مجالس الشيوخ فيها. متخذين بعض أبرز الأنظمة التعددية في العالم ميدان للدراسة بين نوعين من الدول، الدول الفدرالية والدول الموحدة.

أما بالنسبة لتقسيم الدراسة فقد إعتمدنا التقسيم الثنائي للبحث، فتم تخصيص القسم الأول من الدراسة للحديث عن مجلس الشيوخ في بعض الأنظمة التعددية المقارنة، وذلك من خلال فصلين إثنين، فكان أولهما مُخصص للحديث عن مجلس الشيوخ في بعض الأنظمة التعددية لدول فدرالية، والفصل الثاني مُخصص للحديث عن مجلس الشيوخ في بعض الأنظمة التعددية لدول موحدة. وانتقلنا في القسم الثاني من الدراسة للبحث في مجلس الشيوخ في لبنان من خلال فصلين، الأول تحت عنوان مجلس الشيوخ في دستور ١٩٢٦ أي ما قبل الطائف، والفصل الثاني عن مجلس الشيوخ المقترح في وثيقة الطائف.

# القسم الأول: مجلس الشيوخ في الأنظمة التعددية

شغلت مشكلة تعايش الجماعات البشرية المختلفة مع بعضها العديد من علماء السياسة والإجتماع، فالإنسان كائن إجتماعي يسعى دومًا الى العيش ضمن مجموعات بشرية غالبًا تكون العشيرة أو القبيلة يتشارك أفرادها العرق أو اللغة أو الديانة او الثقافة. وعندما يوجد عدة جماعات في منطقة واحدة تبرز مشكلة تعايش أبناء تلك الجماعات المنتمين الى ديانات أو أعراق أو ثقافات مختلفة على رقعة جغرافية مشتركة.

ومن هنا برز مفهوم الدولة مع المفكرين ووضعت النظاريات التي تدور حول موضوع تنظيم حياة الجماعات بمفهوم السلطة والتسلّط، أكان وفقًا لنظرية العصبية أو نظرية القوّة أم لنظرية العقد الإجتماعي لكن ما يهم من ذلك كله هو معرفة أن الدولة تتألف من أرض وشعب وسلطة تهدف من خلالها تنظيم حياة المواطنين الذين ينتمون إليها. وقد أصبحت دراسة الدولة اليوم من أهم الدراسات القانونية وهي تعد محور القانون الدستوري وميدان مراقبة لعلماء السياسة والإجتماع.

تتألف الدولة الكلاسيكية من عدّة مؤسسات دستورية تختلف في طريقة التنظيم والتكوين والصلاحيات، لكنها تعمل سويًّة في سبيل هدف واحد هو تنظيم حياة الفرد في الدولةوتحقيق المصلحة العامة لجميع المواطنين،فالدستور ينظّم ويضبط الدولة من خلال تنظيم السلطات العامة وصلاحياتها وعلاقتها فيما بينها من جهة، وعلاقة الفرد مع الدولة من خلال تنظيم حقوقه وواجباته كمواطن داخل الدولة من جهة اخرى..

ويشكل البرلمان أهم مؤسسات الدولة الذي قد يتالّف من غرفة واحدة أو من غرفتين بحسب النظام السياسي المُعتمد في الدولة، كما تختلف آلية تشكيله (إنتخاب، تعيين، وراثة، مختلط)، وتكون مهمته نوعًا ما صمّام أمان في الدولة ومعالجًا لمسألة تمثيل الجماعات المختلفة أو بالأحرى تمثيل التعددية بمختلف صورهاإذ أنه يتألّف غالبًا من حكماء الدولة ونخبتها..

وعليه، تقسم الأنظمة السياسية في العالم الى قسمين اساسيين هما نظام الدول الفدرالية ونظام الدول البسيطة الموحدة. ونظرًا الى وجود صور مختلفة عن التعددية في المجتماعات كان لا بد من تصويب الدراسة حول مفهوم وأشكال التعددية ودور مجلس الشيوخ في كلا النظامين في معالجة مشكلة التعددية بصفته غرفة تمثيلية ثانية عبر تبيان كيفية تكوينه ودوره وصلاحياته وذلك ضمن فصلين بحيث نخصص الفصل الأول لدراسة مجلس الشيوخ في الدول التعددية الفدرالية والفصل الثاني عن مجلس الشيوخ في الدول التعددية الموحدة.

# الفصل الاول: مجلس الشيوخ في الدول التعددية الفدرالية

تقوم الدولة الحديثة على وجود مؤسسات دستورية مختلفة في الإختصاصات متعاونة فيما بينها لتحقيق أهداف الدولة ومصلحتها العليا، فتنقسم المؤسسات الدستورية للدولة التقليدية الى ثلاث سلطات: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية.

يُعتبر البرلمان سيّد المؤسسات السياسية نظرًا الى أنّه يُمثّل إرادة الأمّة وله صلاحيات عديدة كالتشريع ومساءلة الحكومة وأحيانًا تمثيل صور التعددية في المجتمع. ولقد تبنّت عدّة دول نظام الإزدواج البرلماني أي أن يتألّف البرلمان من مجلسيْن، وأغلب تلك الدول هي الدول الفدرالية بحيث إعتمدت برلمانًا يجمع ما بين ممثلين عن الأفراد و ممثلين عن الدول الأعضاء.

يرتبط نشوء الدولة الفدرالية بوجود عدة عوامل تاريخية وأخرى إرادية، لعل أهمها وجود مجتمعات مختلفة ومتعددة تجمعها مصالح وأهداف مشتركة، قادتها بشكل عفوي أو إرادي في بعض الأحيان الى إعلان حالة الإتحاد فيما بينهم من أجل تحقيق هدف معيّن أو الحفاظ على مصالح قائمة.

وقد عانت دول عديدة من مشكلة التعددية، ونعني هنا تعدد الإنتماء البشري من الناحية العرقية او الدينية أو القومية أو الجغرافية.. الخ وقد أدت تلك المشكلة الى البحث عن عدد من الحلول المُمكنة وكانت الفدرالية أحد تلك الحلول وكان مجالس الشيوخ دورًا كبيرًا في معالجة مسألة التعددية في الدول الفدرالية عبر تمثيل الجماعات المختلفة في مجلس واحد.

ينقسم الفصل الأول الى مبحثين خُصِّصَ أولهمالدراسة موضوع المجتمعات التعدديّة وتحديد أشكالها، مع تحديد مفهوم الدولة الفدرالية وتبيان خصائصها. خُصِّصَ ثانيهما لدراسة نشأة مجالس الشيوخ في الأنظمة التعددية الفدرالية، ودورها في معالجة الإختلاف والتعددية داخل المجتمعات، متخذين بعض الدول نموذج للدراسة.

## المبحث الأول: التعددية في الدولة الفدرالية

يعتبر تعايش المجتمعات البشرية المختلفة مشكلة قديمة ما زالت ترافق الجنس البشري وإرتبطت بإختلاف إنتماءات الشعوب على مر التاريخ، فالإنسان كائن إجتماعي يتكاثر بالغريزة، والتكاثر نقيض الوحدانية والتي هي من صفات الله.

عاش الإنسان أولًأ ضمن مجموعة صغيرة يربط أفرادها الأب أو الجد، ثم إنتقل الى مفهوم القبيلة التي تتألّف من أفراد وفروع يرجعون في الأصل الى جدٍ واحدٍ، ومع تزايد الجنس البشري سكن عدّة قبائل ينتمون الى أجداد مختلفين في رقعة جغرافية واحدة نتج عنها مستعمرة أو شبه كيان. وهكذا دواليك في مختلف مناطق العالم.

شكّلت فطرة الإنسان الساعية دومًا الى العيش والحياة سببًا لتداخل وتصادم في بعض الأحيان بين مصالح وخصوصيات الجماعات المختلفة وذلك بسبب هجرة مختلف الجماعات والقبائل الى المناطق التي تحتوي على مقومات الحياة والعيش، وهي مناطق مُحددة نسبيّا كالمناطق السهلية ذات التربة الخصبة للزراعة والمناطق القريبة من المياه، الأمر الذي أدّى الى نشوء صراعات بين تلك الجماعات على تلك المناطق.

وتعتبر التعددية مشكلة قديمة ومستمرّة تعاني منها كافة المجتمعات، بعضها نجح في تخطيها والتأسيس عليها لإنشاء نظام يخدم جميع أفراد المجتمع بغض النظر عن إنتماءاتهم، والبعض الآخر غرق في مستنقع التقاتل والتناحر نصرة لعرقه ودينه وقوميته وغيرها من أشكال الإختلاف بين البشر.

وقد طُرحَ موضوع تعايش المجتمعات المختلفة مشكلة إجتماعية وامنية كبيرة وقد شغلت تلك المشكلة الكثير من الباحثين في علم السياسة والإجتماع، ووضعت عدّة صيغ ونماذج من اجل معالجة مسألة الإختلاف والتعددية تلك، وسعياً لتحقيق الوحدة بين مختلف الجماعات كان إعتماد الفدرالية أحد أبرز الحلول التي طرحها علماء الإجتماع والسياسة. فهل نجحت في معالجة مشكلة التعددية؟ وللإجابة على هذا التساؤل سنخصص المطلب الأول لدراسة المجتمعات التعددية، لنبحث في المطلب الثاني مفهوم الدولة الفدرالية ودورها في معالجة مشكلة التعددية.

## المطلب الأول: المجتمعات التعددية

تعتبر التعددية في المجتمع وتعايش مختلف تلك الجماعات المتعددة، في ظل تمسّك كل جماعة بحريتها وخصوصيتها مشكلة كبيرة، وما يزيد تلك المشكلة صعوبة هو تمسك الجماعات بخصوصيتها[١]. تتميز التعددية بمفاهيم وأشكال مختلفة فمثلاً هناك تعددية على أساس عرقي أو قومي أو لغوي أو ديني أو مذهبي ...ألخ. لذلك كان لا مندوحة من تعريف المجتمعات التعددية، وعرض المفاهيم والآراء التي وضعت حولها ثم دراسة مسألة الاقليات في المجتمعات التعددية

### النبذة الاولى: المقصود بالمجتمعات التعددية

خلق الله البشر وقسّم الخلق الى شعوباً وقبائل مُختلفة وهذا الأمر ثابت من خلال قوله تعالى " يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا"[٢]، وبالتالي إن التعددية الإجتماعية ظاهرة ملازمة للمجتمع البشري بل هي من مميزات الخلق. وعليه إن التمايزات الثقافية والعرقية والدينية مع ما يرافقها من تمايزات في الرؤى والمواقف السياسية هي تمايزات طبيعية ملازمة لطبيعة المجتمع البشري ذاته، إذ أن الإختلاف بين البشر أوجدتها الحكمة الإلهية في سبيل حث الناس على التعاون والإجتماع من أجل مصلحة الإنسان وهذا ما يُفهم من كلمة " لتعارفوا".

ولغوياً، إن كلمة "تعددية" مُشتقة من كلمة "عدَّ" وتعني حَسَبَ وأحصى، و"عَددَّ" الشيء يعني أحصاه، و"عَدَّدت" الشيء جعلته ذا عدد، وتأتي كلمة " تَعَاد" القوم أي عدَّ بعضهم بعضاً، وكلمة "تَعدّدت" تعني صار ذا عدد، و كلمة "العِدّة" تعني الجماعة فيُقال (عِدّة أصدقاء). وبالتالي، يتبين من معاني الكلمات المُشتقة من كلمة "عدَّ" في التصريف اللغوي أن الكلمة تُستعمل لوصف حالة الجمع وعدم التفرّد وعدم الوحدانية والآحادية، كما أنها تحمل مضامين نفيسة ممثلة في التفاخر بالعدد الكبير والجماعة.[٣] ولا يختلف الأمر في اللغة الإنجليزية حيث تعني كلمة Pluralism أن هناك تعدداً وعدم أحادية على الأصعدة المختلفة.[٤]

---

[١] موريس دو فرجيه، ***المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الانظمة السياسية الكبرى)***، ترجمة: د. جورج سعد، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، صفحة ٧٥.
[٢] الآية ١٣ من سورة الحجرات من القرآن الكريم.
[٣] المنتخب في قاموس اللغة العربية، دار ماهر، بيروت، ١٩٨٥، صفحة ٤٣٢.
[٤] Oxford word power, English Dictionary, Oxford University, first published, 1999, P566.

لهذا يُقصد بالتعددية داخل المجتمع وجود بنية إجتماعية مؤلفة من عدة جماعات أو طوائف تختلف تتمايز كل منها عن الأخرى، يوجد في معظم المجتمعات حول العالم تعدد وتنوع واختلاف وتعارض، تختلف من حيث القومية أو اللغة أو الثقافة أو الدين أو المذهب.

والتعددية بالمعنى العام تعني أن يتألف المجتمع من عدة فئات أو عدة أقليات، هذا إذا ما نظرنا الى كل فئة على أنها أقلية، وقد عرّف البعض[١] الأقليات بما يلي :

"الأقلية جماعة من الأفراد الذين يتميزون عن بقية أفراد المجتمع عرقياً أو قومياً أو دينياً أو لغوياً. وهم يعانون من نقص نسبي في القوة، ومن ثم يخضعون لبعض أنواع الاستعباد والاضطهاد والمعاملة التمييزية." وهذا يعني أن الأقلية هي جماعة لها وضع اجتماعي داخل المجتمع أقل من وضع الجماعات المسيطرة في المجتمع نفسه، وتمتلك قدرًا أقل من القوة والنفوذ، وتمارس عدداً أقل من الحقوق مقارنة بالجماعات المسيطرة في المجتمع.

أما مسودة الاتفاقية الأوربية لحماية الأقليات[٢] فقد نصّت على أن مصطلح الأقلية يعني "جماعة عددها أقل من تعداد بقية سكان الدولة، ويتميز أبناؤها عرقيًّا أو لغويًّا أو دينيًّا عن بقية أعضاء المجتمع، ويحرصون على إستمرار ثقافتهم أو تقاليدهم أو ديانتهم أو لغتهم".

وقد وضعت اللجنة المنبثقة عن لجنة الأمم المتحدة، المكلفة بمسألة حماية الأقلية في كانون الثاني عام ١٩٥٠ بوضع تعريف للأقلية على الشكل التالي:

"هي الجماعات الغير مهيمنة سكانياً والتي تمتلك تقاليد إثنية ودينية ولغوية، وخصائص تميزها بوضوح عن باقي السكان، وتملك عدداً كافياً من الأفراد يمكّنها من تنمية هذه الخصائص."[٣]

كما وقّعت الدول الكبرى خلال القرن التاسع عشر، مجاملة بذلك الدول الأوروبية، بعض المعاهدات الهادفة الى حماية الأقليات (محورهم المسيحيين) في المنطقة، نذكر منها مثلاً معاهدة الصلح المنعقدة في

---

[١] سميح دغيم، ***موسوعة مصطلحات العلوم الإجتماعية والسياسية في الفكر العربي والإسلامي***، الطبعة الاولى، ناشرون ٢٠٠٠، صفحة ١٩٥.
[٢] يمكن الاطلاع على نص هذا الميثاق على الرابط التالي: http://tinyurl.com/8egbkmz.
[٣] عصام سليمان، ***الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان***، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى ١٩٩١، صفحة ٢٣.

باريس في ٣٠ آذار ١٨٥٦ والتي إنبثق عنها ما يُعرف بالخط الهمايوني لعام ١٨٥٦ والذي أصبح فيما بعد القانون الأساسي للطوائف المسيحية في الأمبراطورية العثمانية.[١]

ولعل أوضح تعريف لتلك الطوائف هو ذلك الذي أوردته محكمة العدل الدولية، في ٣١ تموز ١٩٣٠، حيث عرّفت الطائفة بما يلي: " إن معيار كل طائفة هو وجود جماعة من الأشخاص يعيشون في بلد أو محلة معينة، وينتمون الى عرق أو ديانة، أو لغة أو تقاليد خاصة بهم، ومتحدون بواسطة هذا العرق والديانة واللغة والتقاليد في الشعور بالتعاضد، بهدف المحافظة على تقاليدهم وعبادتهم، وضمانة تعليم وتربية أولادهم وفق تطلعاتهم"[٢]. إذاً إن كلمة الطائفة هي بديلاً عن مصطلحات قديمة كانت تستخدم للدلالة على المجموعات مثال الملّة والقوم والدين. [٣]

نجد أن المفهوم الحديث للطائفة قد إختلف عمّا كان عليه سابقًا، حيث أصبحت الطوائف اليوم تتشكّل بمجرّد وجود خصائص أو معتقدات أو أفكار أو مبادئ مشتركة بين عدد كبير من الناس، وبالتالي لم تعد محصورة وثابتة، كما أنها برأينا خرجت عن المفهوم التقليدي للطائفة، أي باتت تتشكّل في عصرنا الحالي بشكل إرادي تتولد عن الشعور بوحدة الاصل أو وحدة الفكر، وحدة التعبير، أو وحدة المصالح[٤]. مثالاً على ذلك الطائفة العلمانية التي تتألف من عدة أشخاص ينتمون أصلاً أو بالولادة الى مجتمعات وديانات ومناطق مختلفة، لكنهم قرروا أن ينتموا إلى طائفة العلمانيين بشكل إرادي. ومثال أخر ذات طابع سياسي من الواقع اللبناني حيث تشكلت في السنوات المنصرمة وخاصة في ظل الإنقسامات السياسية طائفة تسمى "بالمستقلّين"!!! بالمقابل نجد أن هناك طوائف قد إختفت تقريبًا مثل الطائفة اليهودية في لبنان.

وقد تتألف الطوائف من عدة أشخاص أو هيئات أو دول تشترك فيما بينها بمميزات طائفتها ويجمعها مع باقي الطوائف سقفٌ واحد يُسمّى المجتمع، وهو مفهوم أوسع وأشمل من مفهوم الدولة، إذ ان المجتمع قد يكون عبارة عن عدة دول، مثالاً على ذلك المجتمع العربي أو الشرقي أو المجتمع الإسلامي أو المسيحي. فالطائفة تقوم على العصب والإنتماء المشترك، والقلّة تولّد التعصّب. لذلك ما هو وضع الاقليات في المجتمعات المتعددة؟

---

[١] زهير شكر، ***الوسيط في القانون الدستوري اللبناني***، دون دار نشر، طبعة ٢٠٠٦، الجزء الأول، صفحة ٤١.

[٢] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ١٩.

[٣] حسين عبيد، ***المجتمعات المتعددة – الاقليات واشكالية التعايش***، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٤، صفحة ٧٦.

[٤] محمد منذر، ***علم السياسة***، دون دار نشر، الطبعة الثالثة ٢٠٠٨، صفحة ٢٦٥.

**النبذة الثانية: وضع الأقليات في المجتمعات التعددية**

تتعدّد أشكال الطوائف من مجتمع الى آخر نظراً للتركيبة الديموغرافية للمجتمع، وإذا ما نظرنا الى أحجام الطوائف، يمكن تصنيفها الى طوائف كبيرة وطوائف صغيرة بل يمكن تقسيمها الى طوائف تُمثّل الأكثرية في المجتمع وأخرى تُشكّل الأقلية فيه، ولهذا التوصيف والتصنيف نتائج مهمة أقله لجهة وضع الأقليات الذين كان لهم تاريخيًّا دوراً بارزاً وفعّالاً ومؤثراً في السلطة، فتجاهل الأقليات في أي مجتمع كان يؤدي تاريخيًّا الى نشوء صراعات وثورات داخل المجتمعات عنوانها الدفاع عن عادات وتقاليد ولغة وثقافة ومعتقدات وقوانين تلك الجماعات[١].

بناءً على ذلك، وضعت المنظمات الدولية وحكومات الدول المعنية عدة حلول من أجل تجنّب التوترات الطائفية في المجتمعات المتعددة التي تحتوي على أقليات من طائفة معينة. وبالفعل، وعلى أثر الحرب العالمية الثانية أُعتمدَ مشروع في أوروبا الوسطى يهدف الى تبادل السكان بين مُختلف الدول من أجل تحقيق التجانس ومعالجة مسألة الأقليات من خلال جمعها مع بعضها البعض، إلاّ أن ذلك المشروع كان نظرياً وبعيداً عن واقع التطبيق، إذ أنه من الصعب إجبار الشعوب على الإنتقال من موطن لإخر كما من الصعب إيجاد توازن عددي بين الأقليات في الدول التي تريد التبادل معها.[٢]

كما وقد أُعتُمدَ حلاً ثانياً قائم على حث الأفراد والجماعات المختلفة على الإندماج داخل المجتمع الواحد تحت شعار المواطنية، فتفقد عندها الأقلية هويتها وتزول وتذوب في المجتمع الوطني، وبالرغم من أهمية ذلك الطرح بقي صعب التطبيق بسهولة لأنه يتطلب وقتاً طويلاً وسياسة إقتصادية إجتماعية متناسقة وعادلة تؤمّن فرص متساوية للجميع.

بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية وبعد وضع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان موضع التنفيذ عام ١٩٤٨، بدأ الفرد بالبروز كأحد محاور القانون الدولي، ولم يعد هناك حاجة لأية ضمانات للأقليات فأصبح العمل على حقوق الإنسان أوسع وأضمن للأفراد من التشدد على حقوق الجماعة، لذلك بدأ النظر الى الأقليات من مفهوم حقوق الإنسان والدعوة لإستيعاب الأقليات كأفراد وليس كجماعات[٣]، ولكن هل كانت تلك الدعوة كفيلة بحماية الأقليات، وهل كانت كافية لطمأنة الأقليات؟

---

[١] بطرس غالي وحمود خيري عيسى، ***مبادئ العلوم السياسية***، الطبعة الاولى، القاهرة ١٩٦٢، صفحة ١٨٢.
[٢] برهان غليون، ***المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات***، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٩، صفحة ١٦٥.
[٣] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٢٨.

لم تُشكّل الدعوة التي جاءت بها نصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ضمانة للأقليات ولا حتى إلزاماً لباقي الجماعات في المجتمع، ذلك لأنها لم تأتِ مرتبطة بجزاء معين لمن يخالفها، ممَّا أدى الى عجز المجتمع الدولي عن تأمين الحماية المطلوبة للأقليات، لذلك برزت الحاجة مجدداً لإيجاد ضمانات من أجل حماية الأقليات في المجتمعات المتعددة، فكانت الإتفاقيات الثنائية بين الدول هي الأقرب الى التطبيق مثال الإتفاق بين الهند وباكستان عام ١٩٥٠ حول الأقليات المسلمة في الهند ومنحها الحقوق السياسية[١]. وقد ترافق هذا مع مزيد من الإعلانات الدولية بهدف تأمين ضمانات أكثر للأقليات نذكر مثلًا نص المادة ٢٧ من العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية الصادر عام ١٩٦٦ حيث جاء فيه : " لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات اثنية أودينية أو لغوية، أن تحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أوالمجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك معا الأعضاء الآخرين في جماعتهم."[٢]

وحاول النظام الإشتراكي معالجة وضع الأقليات في المجتمع من خلال الأفكار التي نادت بالمساواة والى إلغاء الطبقية وإحلال الوطنية الإشتراكية مكان الروابط الإشتراكية وصولا الى مرحلة ذوبان القوميات في الشيوعية، إلاّ أنه ومع مرور فترة طويلة على تطبيق الإشتراكية في بعض الدول، نجد أن المشاكل الإثنية والقومية لا تزال قائمة ذلك لأن الأنظمة الإشتراكية قامت على فكرة الحزب الواحد ومركزية السلطة والقرار.

نجد في المقابل أن النموذج الأميركي نموذجاً أكثر نجاحًا وأقرب الى تحقيق فكرة الإنصهار الوطني والإنتماء الى المجتمع الواحد، ويظهر ذلك بوضوح في مسألة الخروج من مرحلة التمييز العنصري ومن مرحلة الأحزاب العنصرية الى مرحلة الأحزاب السياسية، وخير دليل على ذلك هو وصول الرئيس باراك أوباما الى رئاسة الجمهورية وهو ذات بشرة سوداء مقارنة مع ما كان عليه المجتمع الأميركي من تمييز للأفراد على أساس اللون.

وعليه، يمكن القول أن الضمانة الوحيدة للأقليات في أي مجتمع تكمن بضرورة إتفاق أبناء المجتمع الواحد على قواعد أساسية تنظر من خلالها الى الفرد بعين الإنسانية فقط دون تغليب أو تفريق، كما وتقبّل فكرة العيش معًا تحت سقف الدولة الجامعة، والإنصهار في مجتمع واحد فتتعزّز المواطنة وتنفصل التعددية عن الدولة، فيكون لكل فرد في آنٍ واحدٍ شخصيتين، عامة مرتبطة بكونه أحد الأفراد المكونة للمجتمع

---

[١] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٢٩.
[٢] محمد منذر، مرجع سابق، صفحة ٣٦٦.

يحكمها الهدف العام للمجتمع وهو العيش سويًّا كمجموعة إنسانية، وخاصة متعلقة بديانته وطائفته وعاداته وتقاليده الخاصة يمارسها بحرية مطلقة دون أي تأثير أو إضرار بباقي أفراد المجتمع. وقد نادت تلك الأنظمة بعدة أفكار وحلول منها سقط لعدم واقعيته ولإستحالة تطبيقه، ومنها حقق هدفه بالوصول الى تكوين مجتمع موحّد يتألّف من عدّة فئات، فهل كان إعتماد الفدرالية أحد أسباب هذا النجاح؟

## المطلب الثاني: الدولة الفدرالية

ينظر الجنس البشري دائمًا ويطمح للوصول الى مستوى أفضل من العيش والرفاهية، الأمر الذي يقوده دائمًا الى النزوح والبحث عن أماكن جديدة تؤمّن له مقومات الحياة والقدرة على التكسّب. وقد حذت القبائل ومن بعدها الدول حذو الفطرة البشرية الساعية دومًا الى السيطرة على المناطق التي تؤمّن لرعاياها الموارد الطبيعية من الماء والتربة الخصبة للزراعة وغيرها من مقومات العيش، كما نما لديها نزعة السيطرة عللى تلك المقومات مما أدّى الى مزاحمات و حروب بين الجماعات أو الدول نتج عنها واقع لا إيرادي قضى بوجود جماعات مختلفة على رقعة جغرافية واحدة، تلك الجماعات تنافست وتناحرت في بعض الأحيان وإتحدت سويًّا في أحيانٍ أخرى، وبغض النظر عن حجم كل جماعة نجد أن الأسباب التي أدّت الى إتحادها تستحق التوقف عندها ودراستها لما قد تكون حلّا لمعالجة مسألة التعددية[1].

بعد إنتهاء الحرب العالمية الأولى والثانية وتفكّك بعض الدول والأمبراطوريات الى دول وأقاليم صغيرة، برزت مجددًا مشكلة تعايش الشعوب التي كانت تابعة لأي من هؤلاء الدول الكبرى، وخاصة تلك التي كانت تتألف من عدّة قوميات أو أعراق أو ثقافات أو ديانات مختلفة، وقد أدّى ذلك الأمر في أغلب الأحيان الى نشوء صراعات وحروب أهلية في أكثر من منطقة[2].

وقد حاول عدد من المفكرين السياسين والإجتماعيين وضع عدة النظريات وإقتراحات حاولوا من خلالها معالجة مشكلة التعايش بين الشعوب المتعددة، وكان إعتماد الفدرالية أحد تلك الحلول فتناول المفكرون في مؤلفاتهم التنظير حول الدولة الفدرالية التشجيع على إعتمادها وقد صدرت عدة كتب من هذا القبيل وتعاقب عدة مفكرين في تعريفها ودراستة خصائصها.

[1] الهجرة الى المستعمرات الأميركية مثلًا والتي أدت عام ١٦٤٣ الى نشوء إتحاد من أجل الدفاع المشترك.
[2] الحرب الأهلية في إيرلندا، الحرب بين روسيا والشيشان، الحرب الأهلية اللبنانية.

**النبذة الأولى: تعريف الدولة الفدرالية**

ترتبط فكرة الفدرالية بفكرة الموازنة بين حقوق الافراد والجماعات عبر تنظيم التعايش ضمن رقعة جغرافية مشتركة نوعاً ما. لذلك، يعتقد البعض[١] ان تلك الفكرة ليست بجديدة بل أنها طُبقت منذ القدم تماشيا مع تطور الفكر البشري وإتجاهه الى العيش ضمن الجماعة.

ظهرت الفدرالية للمرّة الأولى بشكل نظرية عامة نتيجة التجارب السويسرية والهولندية والجرمانية، وكان أول من صاغ مفهومها "جوهانس ألثيسيوس " Johannes Al Thusius" (١٥٦٢-١٦٣٨)، في كتابه الشهير "POLITICA" بحيث إعتبر أن "النظام السياسي هو تراتبيّة إتحادات فدرالية تبدأ بالقرية وتنتهي بالأمبراطورية"[٢].

وقد لعبت الظروف التاريخية دوراً مهماً في نشأة الفدرالية، ففي أكثر الاحيان كانت الفدرالية تتشكل في مرحلة أولى على شكل كونفدرالية[٣] ثم تتحول الى الشكل الفدرالي، كحالة الولايات المتحدة الاميركية عام ١٧٨٧، وسويسرا عام ١٨٤٨. كما تشكلت في حالات أخرى عن طريق تفكيك دولة موحدة ثم يتشكّل إتحاد فدرالي بين عدة دول كحالة الاتحاد السوفياتي سابقاً.

أما مونسكيو"Montesquieu"[٤]، فقد إنطلق من مفهوم السيادة فإعتبر أن الدولة مهما صغر حجمها يجب أن يتم إحترام سيادتها، ولكن نظراً لصغر حجمها قد تكون محط نظر أو مركز أطماع قوّة خارجية، لذلك إقترح مونتسكيو نظام الفدرالية كحل لمواجهة ذلك التهديد من خلال إنشاء دولة مركزية مؤلفة من عدة دول أو كيانات، بمعنى تأليف مجتمع يضم عدة مجتمعات. ويقول " فهذا النوع من الجمهورية، القادر على مقاومة القوى الخارجية، يمكنه الحفاظ على عظمته دون أن يَفسُد من الداخل".

والفدرالية في فكر المُفكّر كانت"Immanuel Kant"[٥]،الذي دخل الى الفدرالية من باب السلم العالمي في كتابه " عن السلم الدائم " الصادر عام ١٧٩٦ فإعتبر أنه يجب إعتماد دستور جمهوري في كل دولة،

---

[١] عبده عويدات، ***النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم***، منشورات عويدات، بيروت ١٩٩٣، صفحة ٧٢.

[٢] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٣٢.

[٣] هي شكل من أشكال الدول المركبة تشكل إتحاد سياسي- قانوني بين دولتين أو أكثر بهدف الحفاظ على الامن المشترك ضد الإعتداءات الخارجية وتدير بعض المصالح المشتركة. ومثال على ذلك إتحاد المدن اليونانية والمدن اللاتينية في عهد الامبراطورية الرومانية والكونفدرالية السويسرية التي تعود الى العام ١٢٩١.

[٤] شارل لوي دي سيكوندا المعروف باسم مونتيسكيو Montesquie ، هوفيلسوف فرنسي صاحب نظرية فصل السلطات الذي تعتمده غالبية الأنظمة حاليا. ولد مونتسكيوفي جنوب غرب فرنسا بالقرب من مدينة بوردو عام ١٦٨٩ حيث تعلّم الحقوق وأصبح عضو برلمان عام ١٧١٤.

[٥] إيمانويل كانت Immanuel Kant هو فيلسوف ألماني من القرن الثامن عشر، عاش كل حياته في مدينة كونيغسبرغ في مملكة بروسيا وكان آخر الفلاسفة المؤثرين في الثقافة الأوروبية الحديثة.

ثم أعتماد دستور عالمي يضمن تنظيم العلاقات بين الدول كي لا تصطدم الدول والشعوب في المجال التجاري فتكون الفدرالية " وسيلة لخلق وسط حقوقي، وبالتالي تطوير القانون".

ويُعرّف المُؤرّخ الفرنسي توكفيل "Alexis de Tocqueville"[1] في كتابه (عن الديموقراطية في أميركا ١٨٣٥و ١٨٤٠) فقال: "إن الأوطان الصغيرة كانت دائماً مهد الحرية السياسية وقد أضاعت غالبيتها الحرية عندما كبرت، وهذا يعني أن الحرية مرتبطة بصغر حجم الشعب وليس بالشعب نفسه". ويضيف: "ولكن وعلى الرغم من ذلك، فإن للدول الكبرى حسنات خاصة بها، فهي تسهم في تقدم الحضارة أكثر من الدول الصغرى والإكتشافات المهمة تفترض نمو القدرات الوطنية التي تعجز عنها حكومة الشعب الصغير عن تحقيقها"، ويرى أن النظام الفدرالي خلق من أجل الجمع بين حسنات كبر وصغر الأوطان فيقول "إن الإتحاد هو حر وسعيد كوطن صغير، وهو قوي ومُمَجّد كوطن كبير"[2].

وحسب ما يعتبر بيار برودون "Pierre-Joseph Proudhon"[3]، وهو من أبرز رموز الإشتراكية الفوضوية والذي دمج بين الفدرالية السياسية والفدرالية الإقتصادية معتبراً في كتابه (عن المبدأ الفدرالي) أن كرامة الإنسان فوق كل إعتبار، وأن الكرامة تتحقق بالتعاقد بين المواطن والدولة بحيث يأخذ كل فرد من الدولة بقدر ما يقدّم لها من تضحيات شرط أن يحافظ على خصوصيته وحقوقه وإستقلاليته، ذلك العقد الذي تكلم عنه برودون بين الدولة والمواطن هو الفدرالية. ونادى بتأسيس نظام عابر للمجتماعات يقلل أهمية مفهوم الدول ليحل مكانها الإشتركية الإقتصادية أو الشيوع الإقتصادي، وبرأيه أن القرن العشرين هو عصر الفدراليات[4].

أمّا الفدرالية في الفكر الماركسي فقد شكلت الوسيلة المُثلى لحل مشكلة القوميات، فالماركسية اللينينية تعتبر أن القومية في المجتمع الرأسمالي تخضع للطبقة المسيطرة وأن فكرة الفدرالية تضمّن وجود قوميات متعددة يتمتع كل منها بحرياته وخصوصياته. فالفدرالية ليست نظاماً يُطبّق على مُجتمعات تمتلك قواسم مُشتركة كاللغة أو الثقافة أو المستوى الإجتماعي بل هو نظام وُجِدت كحل لمجتمعات وشعوب تملك ثقافات ومستويات وخصوصيات مُختلفة جدًا.

[1] أليكس توكفيل Alexis de Tocquevill ، (١٨٠٥- ١٨٥٩) مؤرّخ سياسي فرنسي اهتم بالسياسة في بعدها التاريخي ومن اشهر كتاباته: "في الديمقراطية الأميركية" و "النظام القديم والثورة".
[2] غسان بدر الدين وعلي عواضة، ***المؤسسات السياسية والقانون الدستوري***، الطبعة الثانية ٢٠٠٢، صفحة ٧١.
[3] بيار برودون "Pierre-Joseph Proudhon" (١٨٠٩- ١٨٦٥) سياسي فرنسي وفيلسوف إشتراكي ومؤسسًا للفلسفة التشاركية وشغل عضوًا في الرلمان الفرنسي عم ١٨٤٨.
[4] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٣٦.

وعرّفها مارسيل باغنول "Marcel Pagnol"[1] بأنها "إتحاد دول يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة وهي السلطة الفدرالية وتحتفظ جزئياً بإستقلال ذاتي دستوري وإداري وقضائي واسع وهي السلطة الدول الأعضاء أو المتحدة"[2].

بينما يعتبر كاري دي مالبيرغ "Carre De Malberg"[3] أن هناك خاصتين متعارضتين للنظام الفدرالي الأمر الذي يجعل من الصعوبة تحديد تعريف دقيق لذلك النظام ويقول:

"أن الدولة الفدرالية تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة، بينما تبدو من ناحية أخرى كتجمع دول متحدة، أضعف منها بالتأكيد ولكنها تشارك فعلياً في إيجاد قوتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إيرادتها"[4].

ونخلص من هذه التعاريف، الى أن الدولة الفدرالية نظام يسعى الى التوفيق بين بعض المفاهيم المتناقضة في بنية النظام، كالتوفيق بين الإستقلالية والإندماج، وبين المركزية واللامركزية، وبين التكامل والتجزئة، بين الإنتماء الخاص والإنتماء العام، بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة، وتخضع جميع الدول لرئيس واحد هو رئيس الدولة الفدرالية[5].

بمعنى آخر، هي دولة الدول تتميّز بالشخصية الحقوقية وتمتلك المؤسسات والهيئات التي تتخذ القرارات، فتسعى من خلالها الى التوفيق بين المصالح المشتركة والقضايا الكبرى التي يشترك بها الكافة، وبين خصوصية وحرية كل من الجماعات وتطلعاتها في إدارة شؤونها وحق تقرير مصيرها. وقد تأخذ الفدرالية أشكالاً متعددة ومختلفة وفقاً لتركيبة المجتمع أو المجتمعات المؤلفة للدولة الفدرالية سيّان بين تلك المبنية على الأساس العرقي أو القومي أو اللغوي أو التاريخي أو الديني أو حتّى الإختلاف المناطقي والأديلوجي أو العقائدي أو حتى الثقافي، والتي تتميّز بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها من أشكال الدول.

**النبذة الثانية: خصائص الدولة الفدرالية**

تتميز الدولة الفدرالية بعدة خصائص فهي تملك ميزة التأسيس الإرادي ولها الشخصية الدولية كما لها أيضاً تنظيم داخلي للدول الأعضاء وأخيراً تلعب دوراً مهمّاً على صعيد العيش المشترك والحفاظ على السلم الأهلي.

[1] مارسيل باغنول "Marcel Pagnol كاتب فرنسي ولد عام ١٨٩٥، وتوفي عام ١٩٧٤.
[2] غسان بدر الدين وعلي عواضة ، مرجع سابق، صفحة ٧٢.
[3] كاري دي مالبيرغ "Carre De Malberg فقيه دستوري فرنسي ولد عام ١٨٦١ وتوفي ١٩٣٥.
[4] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٣٩.
[5] عبده عويدات، مرجع سابق، صفحة ٧٣.

**من ناحية التأسيس** تنشأ الدولة الفدرالية نتيجة دستور فدرالي يتم وضعه من قبل لجنة فدرالية مشتركة يتم النص فيه على صلاحيات الدولة الفدرالية وصلاحيالت الدول الاعضاء وكيفية عمل الدولة الفدرالية وقد أثبتت التجارب أن لضمان نجاح ودوام الدولة الفدرالية يجب أن يكون التصويت بالأغلبية وليس بالإجماع.

**ومن ناحية الشأن الخارجي** تملك الدولة الفدرالية الشخصية المعنوية الدولية في حين تفقد الدول الأعضاء تلك الشخصية لمصلحة الدولة الفدرالية[١] وهذا يعني أن الإلتزام بكافة الإلتزامات والأعراف الدولية يقع على عاتق الدولة الفدرالية، في حين تفقد الدول الأعضاء تلك الشخصية.

**ومن الناحية الشأن الداخلي** تحتفظ الدول الأعضاء بكافة الحقوق السيادية الممنوحة لأي دولة من تنظيم شؤون الدولة الداخلية كوضع دستور وتشكيل المؤسسات السياسية والقضائية ووضع التشريعات التي تراها مناسبة وتطبيقها[٢].

تقوم الدولة الفدرالية على مبدأين أساسيين هما الإستقلال الذاتي والمشاركة بحيث يكون لكل دولة من الدول الأعضاء إستقلالها الذاتي عن باقي الأعضاء وعن الدولة الفدرالية، لكن ذلك الإستقلال الذاتي وحق إدارة شؤونها بحرية لا يعني أبداً مخالفة المبادئ المشتركة التي ينص عليها دستور الدولة الفدرالية، وهنا يبرز المبدأ الثاني وهو المشاركة بين كافة الدول من أجل إنجاح الدولة الفدرالية من خلال إنشاء مؤسسات دستورية خاصة بالدولة الفدرالية مهمتها إدارة المصالح المشتركة غالبا تلك المتعلقة بالشؤون الدولية الخارجية أو المتعلقة بالمصالح المشتركة للدول والتي تمثلها الدولة الفدرالية. [٣]

**أما من ناحية الترويج للعيش المشترك** تلعب الدولة الفدرالية دوراً هاماً في إرساء فكرة المواطنية والعيش المشترك في المجتمعات المتعددة عرقياً أو قومياً أو دينياً أو طائفياً أو ثقافياً ولغوياً، بحيث أن أنصراف كل جماعة ضمن إطار الدولة الفدرالية الى تنظيم شؤونها الداخلية بحرية تامة فيما يخص إدارتها لمجتمعها وكيانها يزيل أسباب الصراع التي قد تنشأ بين تلك الجماعات في حين يجتمع كل المجتمعات في ممارسة السلطة الفدرالية من خلال ممثلين تلك الدول من أجل المشاركة في رسم وإدارة المصالح المشتركة وخاصة أن تلك الدول وافقت عند دخولها الدولة الفدرالية على الرضوخ لما تقرره الأغلبية.إضافة الى إنماء الشعور

---

[١] عبده عويدات، مرجع سابق، صفحة ٧٨.
[٢] غسان بدرالدين وعلي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٧٥.
[٣] كامل وزني، ***الفدرالية – نشأتها ونظامها السياسي***، معهد الدراسات الاستراتيجية، الطبعة الاولى، بيروت - أربيل - بغداد ٢٠٠٧، صفحة ٧٩.

العام بالإتحاد ضد أي عدوان خارجي أو للدفاع المشترك عن المصالح المشتركة تماماً كما حدث عند تشكيل الإتحاد بين مستعمرات في القارة الأميركية.

يتبين لنا من خصائص الدولة الفدرالية أنها تقوم على الثنائية البرلمانية بحيث يتألف البرلمان فيها من مجلسين، مجلس يُمثّل الشعب ويُسمّى مجلس النواب ويُنتخب أعضائه مباشرة من الشعب، ومجلس أخر يُمثّل التعددية داخل الدولة مع إختلاف أشكالها وطبيعتها من دولة الى أخرى، يتم إختيار أعضائه غالبًا بالإنتخاب الغير مباشر أو بالتعيين أو بإعتماد الإنتخاب والتعيين معًا إضافة الى نظام الوراثة، ويسمّى المجلس الأعلى أو اللوردات أو الأعيان أو مجلس الشيوخ وهو يمثّل الدول أو الأقاليم أو الطوائف داخل الدولة الفدرالية.

## المبحث الثاني: واقع مجلس الشيوخ في الدول التعددية الفدرالية

أدت الحرب العالمية الثانية الى تشكيل خارطة سياسية جديدة نتج عنها إنهيار وتفكك عدة أمبراطوريات ودول، بالمقابل تشكلت أنواع جديدة من الدول تضمنت عدة قوميات وقد عُرفت بالدول ذات القوميات المتعددة. ونظراً الى أن الفدرالية تشكل احدى علاجات التعددية كان لابد لتلك الدول من الأخذ بالنظام الفدرالي بهدف إعطاء القوميات المتعددة حق التمثيل النيابي والمشاركة في أجهزة الحكم من خلال مؤسسة تمثيلية عُرفت بمجلس الشيوخ وهو مجلس خاص على صعيد تمثيل الولايات على مستوى السلطة التشريعية الإتحادية[١].

لذلك سنحاول أن نستعرض في لمحة تاريخية نشأة مجالس الشيوخ في الدول التعددية الفدرالية ثم ندرس دور أو مدى فعالية مجلس الشيوخ في معالجة أزمة التعددية في الدول الفدرالية.

### المطلب الأول: ظروف نشأة مجالس الشيوخ في الدول التعددية الفدرالية

يُعتبر مجلس الشيوخ إمتداداً لنظرية الفصل بين السلطات بحيث يقسم البرلمان الى مجلسين، مجلس النواب او الشعب ومجلس ألأعيان او الشيوخ[٢]. وترتبط نشأة مجلس الشيوخ الى حدٍّ كبير بالتركيبة الإجتماعية والسياسية للدولة، بغض النظر عن شكل الدولة، سواء كانت بسيطة كبريطانيا أم فدرالية

---

[١] محمد رفعت عبد الوهاب، ***الأنظمة السياسية***، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥، صفحة ٦٤.
[٢] أحمد سرحال، ***القانون الدستوري والأنظمة السياسية***، دار الحداثة، بيروت، بدون سنة نشر، صفحة ١٤١.

كالولايات المتحدة الأميركية وسويسرا، مع العلم أن للأحداث التاريخية نصيباً في نشأة مجلس الشيوخ (إنقسام البرلمان الإنكليزي على سبيل المثال).

ينطلق المفكر الفرنسي Montesquieu في تبريراته لضرورة إنشاء مجلس الشيوخ، الى وجود بعض الفئات في مجتمع يتمايزون عن غيرهم بالمولد أو الثروة أو الشرف، فإذا تم مساواتهم وباقي أفراد المجتمع في إعطائهم ذات الإمتيازات كالمساواة في الأصوات الإنتخابية، تكون في الحقيقة حكمت عليهم بالعبودية، إذ أن معظم القرارات التي سوف تصدر عن الأغلبية (الفقراء أو العاديون) ستكون ضد هؤلاء الأفراد المتمايزون. لذلك يجب تخصيص مجلساً خاصة تتمثل فيه تلك الفئة المتميزة بنسبة ما لها من مزايا في الدولة، فيكون لهذا المجلس الحق في إيقاف عمل مجلس الشعب كما يستطيع الأخير إيقاف عمل المجلس الخاص وأنه ووفقاً لهذا المنطق تم إنشاء المجالس العُليا سابقاً في هنغاريا وبولونيا وبروسيا وفرنسا في دستور سنة ١٨١٤ ومجلس اللوردات الإنكليزي[١]. ولكلٍ منهم ظروف رافقت نشأته.

**النبذة الاولى: نشأة مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأميريكية**

نشأ مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأميريكية نتيجة لأحداث خاصة[٢]، حيث بدأ المجتمع الأميركي على شكل مستعمرات إنكليزية في القارة الاميركية بجهود فردية للمهاجرين الذين اختلفت أسباب هجرتهم الى تلك المنطقة، كما أختلفت طبقاتهم الاجتماعية. شكّل هؤلاء المهاجرون عدة مستعمرات متجاورة، ومع مرور الوقت بدأت تلك المستعمرات تميل الى التضامن فيما بينها من أجل صد هجمات السكان الاصليون للقارة الاميركية (أي الهنود)، ومن أجل إرسال رسالة إستباقية الى الغزو الفرنسي والاسباني لثنيهما عن التفكير في غزو القارة الاميركية[٣].

بعد ذلك تشكل عام ١٦٤٣ اول اتحاد بين المستعمرات وتكون من أربعة مستعمرات وقد ذكرت لأول مرة مصطلح المستعمرات المتحدة ضد أي خطر أجنبي. وفي عام ١٦٩٧ إقترح وليام بن" Wiliam Pen"[٤]مشروع الإتحاد بين المستعمرات والحاجة الى التعاون فيما بينهم من أجل الحفاظ على المصالح الدائمة والمشتركة[٥]، قد إقترح تشكيل مجلس يكون لكل مستعمرة حق إختيار عضوين من مجموع الاعضاء الذين يمثلون المجلس. وبدأت النزعة بين المستعمرات للمطالبة بإستقلالها في ظل المعاملة السيئة من جانب

---

[١] عثمان خليل و سليمان الطماوي، ***موجز القانون الدستوري***، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، ١٩٥١-١٩٥٣ صفحة ١٣٤.
[٢] زهير شكر، مرجع سابق، صفحة ١٩٣.
[٣] عبد الغني بسيوني عبدالله، ***النظم السياسية والقانون الدستوري***، الدار الجامعية ١٩٨٣، صفحة ٩٨.
[٤] وليام بن "Wiliam Pen" (١٦٤٤-١٧١٨) فيلسوف ورائد أعمال من المملكة المتحدة. ولد في لندن. وهو عضو في الجمعية الملكية.
[٥] إدمون رباط، ***الوسيط في القانون الدستوري العام***، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٧٠، الجزء الأول صفحة ٤٣٩.

بريطانيا فنتج عن ذلك مقاومة وأعمال عنف ضد بريطانيا التي قررت إلغاء البرلمانات في بعض المستعمرات وأجرت إنتخابات جديدة بطريقة غير شرعية[1].

انعقد عام ١٧٧٤ مؤتمر للقارة الأميركية في فلادلفيا وجمع كل المستعمرات ما عدا جورجيا ونتج عنه أن المستعمرات دول تستقل كل منها عن الأخرى، ولكنها ترتبط بنوع من الإتحاد مهمته الاساسية تقتصر على الدفاع العسكري والتمثيل الخارجي[2]. وفي عام ١٧٧٥ إنعقد المؤتمر الثاني والذي إستمر الى عام ١٧٨٧ الى أن حقق الإستقلال التام ووضع الدستور الاتحادي عام ١٧٨٩ وقد تم تعيين جورج واشنطن قائداً عاماً للإتحاد. الصلاحيات أو السلطة الخارجية إضافة الى بعض الإختصاصات الداخلية بين الولايات.

جاء في مقدمة الدستور الأميركي أو ما يعرف بـ"الديباجة":نحن شعب الولايات المتحدة الأميركية، رغبة منا في تأليف إتحاد أكمل، وفي إقامة العدالة وكفالة الطمأنينة الداخلية وتهيئة وسائل الدفاع المشترك ورعاية الخير العام وضمان بركات الحرية، لنا ولذريتنا، رسمنا هذا الدستور للولايات المتحدة الأميركية[3].

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الاميركي:

"تناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا إلى كونغرس الولايات المتحدة، والذي يتألف من مجلس للشيوخ ومجلس للنواب."

وتجدر الإشارة أن إعتماد نظام المجلسين[4] جاء نتيجة تسوية بين إقتراحين أحدهما كان يطلب تمثيل الولايات بشكل متساوي والثاني يقترح تمثيل الولايات بشكل نسبي أي نسبة للعدد السكان في الولاية، فكان إعتماد نظام المجلسين وفيه يتم إختيار أعضاء مجلس الشيوخ بالتساوي بين الولايات أي عضوين لكل ولاية من أجل إرضاء الدول الاعضاء لكي تحافظ على استقلالها وتحقيقًا لمبدأ المساواة فيما بينها بحيث يكون لكل دولة عضو مركزي يدافع عن مصالحها، في حين يتم تحديد أعضاء مجلس النواب تبعاً لنسبة لعدد السكان في الولاية. وبذلك يكون المجلس قد عالج مشكلة التعددية السياسية الجغرافية لدول الولايات المتحدة الأميركية.

[1] Peter, Leyland; The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World), Bloomsbury Publishing, 2012, Kindle Edition, Page 114.

[2] محمد المجذوب، ***القانون الدولي العام***، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة السادسة ٢٠٠٧، صفحة ١٩٣.

[3] دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادرعام ١٧٨٩ شاملًا تعديلاته لغاية عام ١٩٩٢، Constituteproject.org.

[4] إدمون رباط، مرجع سابق، صفحة ٤٨١.

**النبذة الثانية: نشأة مجلس الشيوخ السويسري**

تقع سويسرا في الغرب الأوسط من أوروبا، وتضم قوميات متعددة أبرزها الألمانية والفرنسية يتوزعون بين الطائفتين الكاثوليكية والبروتستانتية، وهي تعتبر مهد الاتحادية، وتحتضن شعوباً من مختلف الأجناس واللغات تعيش جنباً الى جنب شكّل ذلك سبباً لإنشاء الاتحاد السويسري[١].

يرجع أصل الدولة السويسرية الى عام ١٢٩١ نتيجة التحالف الذي قام في بين ثلاث مقاطعات، اوري (Uri)، وشفيذس (Schwyz)، وانترفالدن (Unterwalden) من أجل الدفاع عن نفسها ضد النمسا والإمبراطورية الجرمانية[٢]، بموجب ذلك الحلف نشأت ثلاثة مقاطعات سويسرية على شكل اتحاد كونفدرالي وسرعان ما توسع التحالف حتى أصبح يضم ثلاث عشرة مقاطعة عام ١٥١٣[٣]، وقد كان ذلك سبباً ساعد السويسريون على التخلص من السيطرة الرومانية[٤].

ومنذ نهاية القرون الوسطى وحتى الثورة الفرنسية حل الاتحاد محل التحالفات القديمة، تحت قيادة مؤتمر سنوي يسمّى (مجلس الديت- مجلس الشيوخ)، تكوّن من مندوبيْن اثنيْن عن كل مقاطعة، ويتخذ قراراته بالإجماع نظرًا لوجود مصالح اجتماعية ودينية مشتركة. عند احتلال الجيوش الفرنسية الأراضي السويسرية عام ١٧٩٨ فرضت حكومتها على سويسرا دستور أقام نظام الدولة الموحدة، وأقام جمهورية موحدة غير قابلة للتجزئة (جمهورية سويسرا الواحدة الموحدة)[٥]، وذلك على غرار الجمهورية الفرنسية، غير أن هذا التوحيد المطلق كان منافيًا لطبيعة السويسريين، مما دفعهم الى الثورة عام ١٨٠٠ على الحكومة المحلية. تطورت تلك الثورة الى حربٍ أهلية، مما جعل نابيليون يقرر بموجب (قانون الوساطة) العودة الى النظام الكونفدرالي مع قليل من المركزية، حيث أصبحت قرارات مجلس الديت تصدر بالأغلبية بدلاً من الإجماع[٦].

إلاّ أنه وبعد إنتهاء الحرب الاهلية، وبعد هزيمة (نابليون) وعودة الملكيات الرجعية، عادت سويسرا الى نظامها القديم، ففرض الحلفاء المنتصرون على (نابليون) في مؤتمر(فينا) عام ١٨١٥ إعادة النظام التحالفي بين المقاطعات، فعاد الاستقلال الى كل مقاطعة باعتبارها دولة ذات سيادة ضمن الدولة الاتحادية

---

[١] اسماعيل غزال، ***القانون الدستوري والنظم السياسية***، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى ١٩٨٢، صفحة ٣٨٦.
[٢] عبد الغني بسيوني عبدالله، ***النظم السياسية والقانون الدستوري***، الدار الجامعية ١٩٨٣، صفحة ٩٨.
[٣] محمود أبو زيد محمد علي، رسالة دكتوراه بعنوان ***الإزدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديموقراطية***، جامعة بيروت العربية، عام ١٩٩٣، صفحة١٥٢.
[٤] أدمون رباط، مرجع سابق، صفحة ٥٦٩.
[٥] محسن خليل، ***النظم السياسية والدستور اللبناني***، دار النهضة العربية، بيروت، صفحة ٤٣٣.
[٦] ميشال سوارت "Michael Stewart"، ***نُظُم الحكم الحديثة***، ترجمة احمد كامل، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٩٦٢، صفحة ٢٠٢.

السويسرية. وتشكلت لجنة من ٢٣ عضوًا إنتخب البرلمان السويسري (الدايت) أغلبهم، وعين بعض رؤساء المقاطعات عدداً من الاعضاء، فعقدت اللجنة عدة جلسات سرية إنتهت بوضع الدستور في ١٢ أيلول ١٨٤٨ ومنذ ذلك التاريخ وسويسرا تسير بإتجاه المزيد من التوحيد[١]، وهو الدستور المُطبّق الى يومنا هذا مع بعض التعديلات التي كان آخرها عام ٢٠١٤.

نشأ مجلس الشيوخ بداية على شكل مؤتمر دبلوماسي ينعقد مرة في السنة، وتتمثل فيه المقاطعات بمندوبين تختارهم المقاطعة ويتخذ قراراته بالإجماع، وقد توالت على سويسرا عدة حقبات وأحداث كان لها التأثير على نظامها السياسي إبتداءً من الثورة الفرنسية ١٧٨٩ الى فترة الحرب الأهلية ١٨٠١ وتدخلات نابليون وصولاً الى القرن الثامن عشر أي حين نشأت الدولة الإتحادية الإميركية التي إستوحى الدستور السويسري الجديد كثيراً من أحكامه وخاصة فيما خص الجمعية الفدرالية التي تألفت من مجلسين المجلس الوطني الذي يمثل الشعب ومجلس الدولة الذي يمثّل المقاطعات[٢]

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة ١٤٨ من الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩[٣] على تأسيس مجلس المقاطعات ( الشيوخ) وقد جاء فيها :

١. بعد الخضوع لحقوق الشعب والمقاطعات، الجمعية الاتحادية هي السلطة العليا للاتحاد.
٢. تتكون الجمعية الاتحادية من مجلسين، مجلس الشعب ومجلس المقاطعات؛ ولكل من المجلسين مكانة متساوية.

وعليه يُلاحظ أن مجلس الشيوخ في سويسرا لعب دور محوريًا في معالجة مسألة التعددية القومية والجغرافية للإتحاد السويسري.

### النبذة الثالثة: نشأة مجلس الشيوخ في كندا

يتألف المجتمع الكندي من عدة مجموعات عرقية مختلفة يتمتع كل منها بعادات وتقاليد الخاص بها مما كان يستوجب تمتعها بنوع من الإستقلال الأمر الذي لم يكن متوفّر وقتذاك.

---

[١] انور الخطيب، مرجع سابق، صفحة ٣٠. ايضا أدمون رباط، مرجع سابق صفحة ٥٨٢.
[٢] إدمون رباط، مرجع سابق، صفحة ٥٨٦.
[٣] دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤، Constituteproject.org

لا يوجد تفصيل كبير حول نشأة مجلس الشيوخ الكندي فتاريخياً كانت كندا مستعمرة فرنسية، إلاّ أنه وبعد الحرب الفرنسيةـالإنكليزية أصبحت مستعمرة إنكليزية بين عاميْ ١٧٥٩ ــ ١٧٦٠ وكان الدستور الأنكليزي هو المطبق آنذاك مع إعطاء الحاكم العسكري صلاحية الإستعانة بممثلي الشعب من أجل وضع القوانين.

يعتبر مجلس الشيوخ في كندا المجلس الأعلى في البرلمان الكندي، جنبا إلى جنب مع العاهل ويمثلها الحاكم العام. ويتمتع بصلاحيات هامة في المجال التشريعي والرقابي في علاقته مع باقي المؤسسات الدستورية.

كما ان مجلس الشيوخ في كندا مجلس التمثيل المناطقي بحيث يكون لكن منطقة اساسية عددًا من الشيوخ كما تُمثّل المناطق الصغيرة بعدد من الشيوخ. ويمارس الحاكم صلاحيات هامة على صعيد إختيار الشيوخ من جهة وتنظيم المجلس وعلاقته بباقي المؤسسات الدستورية من جهة اخرى. وهذا ما سنتطرّق إليه بالتفصيل فيما بعد.

## المطلب الثاني: تأليف مجالس الشيوخ وصلاحياتها في الدول التعددية الفدرالية

تقضي الديمقراطية أن يحكم الشعب نفسه بنفسه من أجل تحقيق أهدافه ومصالحه، وبالنظر الى طبيعة الدول الفدرالية التي تحرص على تحقيق الديمقراطية الفردية، أي تمثيل أفراد ومواطنين الدولة الفدرالية، وديمقراطية الدول عبر تمثيل كافة الدول التي تتألف منها الدولة الفدرالية.

من هنا أخذت الدول الفدرالية بنظام الثنائية البرلمانية بحيث يكون المجلس الأوّل ممثلًا لمواطني الدولة الفدرالية، ويكون المجلس الثاني ممثلًا للدول التي يتألّف منها الإتحاد الفدرالي.

وعليه، يجب دراسة تأليف وتنظيم وصلاحيات مجلس الشيوخ في بعض الدول الفدرالية، آخذين ثلاثة دول كنموذج للدراسة وهم الولايات المتحدة الأميركية والإتحاد السويسري، وكندا.

**النبذة الأولى: مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الإميركية**

تمتلك الولايات المتحدة الاميركية أقدم دستور مكتوب في العالم، وقد قمنا بإختيارها كمثال تطبيقي لدراسة مجلس الشيوخ بسبب تكون المجتمع الاميركي من ديانات وعادات وتقاليد وطبقات مختلفة نجحت في تكوين وحدة قومية لا زالت صامدة الى يومنا هذا[١].

**أولًا: تنظيمه**

يتألف مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأميركية من مئة شيخ بنسبة شيخين عن كل ولاية، تختارهما السلطة التشريعية في تلك الولاية لمدة ست سنوات[٢]، ويجري تجديد عضوية الثلث كل سنتين، أمّا في حال شغور مقعد مقعد أو أكثر بسبب الاستقالة أو سواها خلال عطلة السلطة التشريعية لولاية ما، جاز للسلطة التنفيذية في تلك الولاية القيام بتعيينات مؤقتة ريثما يعقد الاجتماع التالي للمجلس التشريعي الذي يقوم عندئذ بملء المقاعد الشاغرة.

ويشترط بالمُرشّح لمجلس الشيوخ أن يكون قد بلغ الثلاثين من العمر[٣]، إضافة الى أن يكون قد مضى تسع سنوات على كونه من مواطني الولايات المتحدة، ومن سكان الولاية التي يتم اختياره ممثلا عنها، وأن لا يكون يشغل منصبًا أو وظيفة عامة في الولايات المتحدة الأميركية. ويتمتع الشيوخ بالحصانة خلال ولايتهم كما يتقاضون رواتب[٤].

يجتمع الكونغرس مرة على الأقل كل عام، في أول اثنين من شهر كانون الأول، ما لم يحدد الكونغرس، بقانون، موعداً آخر[٥]. وملك المجلس صلاحية الفصل في صحة عضوية اعضائه ومؤهلاتهم.

وتشكل الأغلبية في كل من المجلسين النصاب القانوني لقيامه بأعماله، ويمكن للمجلس معاقبة الأعضاء المتغيبين[١]، لكل شيخ صوت واحد، إلّا أنه لا يجوز لرئيس المجلس الإدلاء بصوته ما لم تتعادل الأصوات مما يعطي رئيس المجلس أهمية كبيرة. ويكون نائب رئيس الولايات المتحدة حُكمًا رئيساً لمجلس الشيوخ[٢].

---

[١] ألكسيس دي توكفيل، **الديمقراطية في أميركا**، ترجمة أمين مرسي قنديل، عالم الكتب، القاهرة ١٩٩١، صفحة ١١٧.

[٢] الفقرة الرابعة من المادة الأولى من الدستور الأميركي.

[٣] إدمون رباط، مرجع سابق، صفحة ٤٨٢.

[٤] Watts, Duncan: Understanding US/UK government and politics- A comparative guide, second edition, Manchester University Press, Manchester and New York,2008.

[٥] غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٣٢٣.

كما يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي، ويضع أصول وإجراءات معقابة أعضائه على سلوكهم غير النظامي، كما يمكنه بموافقة الثلثين طرد أحد الأعضاء. ويحتفظ كل مجلس من المجلسين بمحاضر لجلساته ينشرها من حين لآخر، باستثناء تلك الأجزاء التي يرى أنها تستلزم السرية، كما يجوز أن يسجل في المحاضر تصويت أعضاء أي من المجلسين سواء بالموافقة أو بالرفض على أي موضوع إذا رغب بذلك خُمس عدد الأعضاء الحاضرين. لا يجوز لأي من المجلسين، أثناء انعقاد دورة الكونغرس، رفع جلساته لأكثر من ثلاثة أيام دون موافقة المجلس الآخر. كما لا يجوز عقد جلساته في أي مكان أخر خلاف المكان الذي يجتمع فيه المجلسان[٣].

**ثانيًا: صلاحياته**

يلعب مجلس الشيوخ دوراً أساسيّاً في الولايات المتحدة الأميركية ويتمتّع بعدة صلاحيات مجتمعة مع مجلس النواب، وأخرى يمارسها منفردًا، وأهمها صلاحية الموافقة على تعيين كبار الموظفين بما فيهم الوزراء والسفراء وقضاة المحكمة العليا الذين يسميهم الرئيس، والصلاحية الثانية متعلقة بالسياسة الخارجية وهي وجوب موافقة مجلس الشيوخ على جميع المعاهدات كشرط لنفاذها[٤]. إضافة الى إختيار نائب الرئيس إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأكثرية ومراقبة اعمال رئيس الولايات المتحدة.

وعلى الصعيد القضائي يملك مجلس الشيوخ سلطة محاكمة المسؤولين. وعندما ينعقد مجلس الشيوخ لذلك الغرض، يقسم جميع أعضائه باليمين أو بالإقرار. وعندما تتم محاكمة رئيس الولايات المتحدة، يرأس رئيس القضاة الجلسات ولا يجوز إدانة أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين. ولا تتعدى الأحكام في حالات تهم المسؤولين حد العزل من المنصب، وفقدان الأهلية من تولي وشغل منصب شرفي واقتضاء الثقة أو در الربح في الولايات المتحدة، ولكن الشخص المدان يبقى مع ذلك مسؤولا وخاضعا للاتهام والمحاكمة والحكم عليه ومعاقبته وفقاً للقانون[٥].

يلاحظ أن دور مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأميركية يتفاعل يوماً بعد يوم على حساب المجلس الأخر، وهذ الأمر مردّه الى سببين أساسيين: الأول ينبع من فلسفة إنشاء مجلس الشيوخ وهو إشراك ممثلين

---

[١] عبده عويدات، مرجع سابق، صفحة ٢٠١.
[٢] محمد ابو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ١٣١.
[٣] Mark Tushnet; The Constitution of the United States of America, A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World), Hart Publishing. Kindle Edition, 2008, Page 94.
[٤] غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٣٢٥.
[٥] الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور الاميركي.

عن كافة الدول الأعضاء في القرار السياسي وفي الحكم، وبالتالي أصبح مجلس الشيوخ عاكساً لرغبة الشعب الأميركي ومن هنا تأتي أهميته. والسبب الأخر يتجلّى في تنظيم مجلس الشيوخ، أي تكوين المجلس كونه ممثل للدول وليس للناخبين ومن مدة ولايتهم الطويلة نسبة لولاية مجلس النواب مما يعطيهم إستقلالاً أكبر. إضافة الى إمتلاك المجلس صلاحية محاكمة رئيس الولايات المتحدة وكبار المسؤولين. وبالتالي نجد ان للمجلس دورًا كبيرًا في علاج مسألة التعددية في الولايات المتحدة الأميركية من خلال طمأنة جميع الدول وإشراكهم بالحكم من خلال ممثلين عن كل دولة.

**النبذة الثانية: مجلس الشيوخ في سويسرا**

يتألف البرلمان من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات، وهذه الجمعية بحكم الدستور السويسري لها السلطة العليا في البلاد[١]، فقد نصت المادة (١٤٨) الفقرة الأولى من الدستور السويسري الجديد لعام١٩٩٩على أن "الجمعية الاتحادية هي أعلى سلطة في البلاد دون الإخلال بحقوق الشعب والمقاطعات "وبموجب الفقرة الثانية من نفس المادة "تتكون الجمعية الاتحادية من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ولكل من المجلسين اختصاصات متساوية."[٢]

**أولًا: تنظيمه**

يتألف مجلس المقاطعات من ممثلين عن كل مقاطعة، بحيث يمثل كل مقاطعة عضوين، ونصف المقاطعة عضو واحد[٣]، ويتم إختيار الممثلين عن طريق الإنتخاب بموجب القوانين الخاصة بكل مقاطعة، شرط أن تكون جميع الأنتخابات في المقاطعات ديمقراطية. وتختلف مدة العضوية حسب نظام كل مقاطعة، لكن جرت العادة في أغلب المقاطعات على إجراء الإنتخابات كل أربع سنوات تزامناً مع إنتخابات المجلس الوطني[٤]. وتجدر الإشارة الى أن هناك مقاطعات مدة المعضوية فيها ثلاث سنوات فقط، كما أن في مقاطعة سانت جلين إن مدة العضوية هي سنة واحدة فقط.[٥]

---

[١] محمود أبو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ١٦٥.

[٢] الدستور السويسري الصادر عام ١٩٩٩ مع تعديلاته لعام ٢٠١٤، constituteproject.org.

[٣] محسن خليل ، مرجع سابق ، صفحة ٧٣٠.

[٤] إدمون رباط، مرجع سابق، صفحة ٥٨٦.

[٥] Nicolas, Schmitt; “Swiss Confederation,” Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries, ed. John Kincaid and G. Alan Tarr (Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005, Page 195.

يعقد مجلس المقاطعات جلساته في دورة عادية واحدة كل سنة، لكن في الواقع نجد أنه يجتمع أربع مرات في السنة، وينتخب في كل دورة عادية رئيساً ونائباً للرئيس- كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشعب- على أن لا تنحصر رئاسة المجلس أو نيابة الرئاسة في يد نواب نفس المقاطعة في دورتين متتاليتين، فقد نصت المادة (١٥١) الفقرة الأولى من الدستور السويسري الجديد لعام ١٩٩٩ على أن "يجتمع مجلس الشعب ومجلس المقاطعات في جلسات دورية، ويحدد القانون نظام الدعوة إليها"، أما بالنسبة للجلسات غير العادية، فيمكن لربع أعضاء أيًّا من المجلسين (الشعب والمقاطعات) الدعوة إليها، وقد جاءت المادة (١٥١) في فقرتها الثانية من الدستور المذكور سابقاً لتؤكد ذلك، حيث نصت على أنه :" يمكن لربع أعضاء أي من المجلسين كما يمكن للمجلس الاتحادي الدعوة الى جلسة غير عادية ".[١]

أمّا بالنسبة لإنتخاب رئيس المجلس فقد نصت المادة (١٥٢) من الدستور على أن " كل من مجلس الشعب ومجلس المقاطعات ينتخب من بين أعضائه رئيساً أو رئيسة لمدة عام وكذلك نائبيْهما الاول والثاني ولا يجوز انتخابهم في العام التالي".[٢] وتجدر الملاحظة ان العضوية في البرلمان السويسري لا يمكن اسقاطها الا في حالة وحيدة هي فقدان العضو لحقوقه السياسية.[٣]

**ثانيًا: صلاحياته**

يتمتّع مجلس الشيوخ في سويسرا بصلاحيات متساوية مع مجلس النواب، الأمر الذي يجعل له دورًا محوريّا في اللعبة السياسية خاصة عندما يفرض الدستور إجتماع الجمعية الفدرالية أما بالنسبة لأهم اختصاصات الجمعية الاتحادية فهي عديدة، من أبرزها:

١. انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي ونائبه ورئيسه.
٢. عقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وإقرار المعاهدات التي تعقدها المقاطعات فيما بينها.
٣. اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الدولة من الاعتداءات الخارجية وحفظ استقلالها وحيادها.
٤. اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق الأمن الداخلي وضمان تطبيق دساتير المقاطعات وحماية أراضيها.

---

[١] Thomas Fleiner, and Alexander Misic r, And Nicole Topperwien ; Swiss Constitutional Law, Kluwer Law International, the Hague the Netherlands, 2005, Page 53.

[٢] دستور سويسرا الصادر عام ١٩٩٩ شاملا تعديلاته لغاية عام ٢٠١٤، Constituteproject.org

[٣] محمود أبو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ١٦٥.

٥. وضع الميزانية العامة للدولة وإقرارها، وعقد القروض العامة والإشراف على واردات الدولة ونفقاتها.
٦. الإشراف العام على الجهازين القضائي والإداري للدولة.
٧. إنتخاب قضاة المحكمة الاتحادية.
٨. تعيين قائد للجيش.
٩. إقرار العفو.[١]

يُلاحظ ان مجلس الشيوخ في الإتحاد السويسري يتمتع بصلاحيات متساوية مع مجلس النواب وبالتالي قد يتم التساؤل عن الجدوى من ذلك التكرار؟ إلّا ان طريقة تأليف المجلس تعكس أهميته بحيث يعكس تمثيل المقاطعات وبالتالي يجمع التعددية الجغرافية في مجلس واحد يكون له صلاحيات المشاركة في الحكم.

**النبذة الثالثة: مجلس الشيوخ في كندا**

يتألف البرلمان الكندي من مجلسين، مجلس العموم ومجلس الشيوخ، يعتبر مجلس العموم المجلس الأدنى في البرلمان، في حين يعتبر مجلس الشيوخ المجلس الأعلى في البرلمان نظرًا الى أن أعضائه أعلى مرتبة من أعضاء مجلس العموم في ترتيب الأسبقية تطبيقًا لقواعد البروتوكول[٢].

**أولًا: تنظيمه**

يتألف مجلس الشيوخ في كندا من ١٠٥ عضوا يعينهم الحاكم العام بناء على إقتراح رئيس الوزراء، ويتم إختيارهم على أساس التوزيع إقليمي، فيكون لكل منطقة من المناطق الرئيسية الأربع ٢٤ مقعدًا في مجلس الشيوخ، ويتم تعيين ما تبقى من المقاعد المتاحة لأصغر المناطق. ويبقى أعضاء مجلس الشيوخ محتفظين بعضويتهم حتى بلوغهم سن ال ٧٥. ويُعّين الحاكم العام أحد أعضاء مجلس الشيوخ رئيساً للمجلس، ويمكنه عزله وتعيين آخر مكانه.[٣]

---

[١] عبدال محمود رزكار، ***نظام المجلسين دراسة تحليلية مقارنة***، منشورات زين الحقوقية، بيروت-لبنان، الطبعة الاولى٢٠١٨، صفحة ١٦٤.
[٢] عبده عويدات، مرجع سابق، صفحة ٢٨٩.
[٣] Jeremy Webber; The Constitution of Canada, A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World), Bloomsbury Publishing, 2015, Page 82.

ويُشترط في من يتم تعيينه في مجلس الشيوخ أن يكمل الثلاثين من العمر، وأن يكون من رعايا المملكة بالولادة، ومقيماً في المقاطعة التي يعيَّن عنها. إضافة الى حيازته وملكيته أراضًا أو عقارات يملكها ملكية كاملة أو مقابل إيجار يقدَّم للمالك الإقطاعي، في المقاطعة التي يعيّن فيها.

كما ويمكن للحاكم العام من وقت إلى آخر، أن يوجِّه باسم الملكة، استدعاءً ممهوراً بالختم الأعظم لكندا، لأشخاص مؤهلين لعضوية مجلس الشيوخ ، وبموجب أحكام هذا القانون، فإن كل شخص يتم استدعاؤه يصبح عضواً في مجلس الشيوخ ويسمى عضو مجلس شيوخ.

ويجوز للملكة في أي وقت، وبناءً على توصية من الحاكم العام، إضافة أربعة أو ثمانية أعضاء إلى مجلس الشيوخ، ويمكن للحاكم العام استدعاء أربعة أو ثمانية أشخاص مؤهّلين حسب الحالة يمثّلون بالتساوي المناطق الانتخابية الأربعة بكندا، ويضافون إلى مجلس الشيوخ طبقاً لذلك.يمكن لأحد أعضاء مجلس الشيوخ، أن يوجِّه كتاباً بخط يده إلى الحاكم العام يستقيل فيه من مقعده في مجلس الشيوخ، وعندها يصبح مقعده شاغراً. كما يمكن نزع الأهلية عن أعضاء مجلس الشيوخ ويصبح مقعد أحد أعضاء مجلس الشيوخ شاغراً في أي من الحالات الآتية :

١. إذا لم يسجل حضوره لجلستين متتاليتين للبرلمان،
٢. إذا إكتسب جنسية أجنبية أو أقسم أو أعلن الولاء لقوة أجنبية،
٣. إذا حُكِم عليه بالإفلاس، أو إذا تقدَّم للحصول على مزايا أي قانون يتعلَّق بالمدينين المفلسين أو إذا تخلّف علناً عن دفع التزاماته،
٤. إذا ارتكب فعل الخيانة أو أُدِين بجريمة شائنة، أو فقد أي من شروط العضوية.

يكون نصاب جلسات مجلس الشيوخ خمسة عشر عضوًا على لأقل بمن فيهم رئيس المجلس، ويتخذ قراراته بأغلبية الأصوات، ويكون لرئيس المجلس صوت في جميع الحالات، وعندما تتساوى الأصوات يُعدُّ القرار خاسرًا.

**ثانيًا: صلاحياته**

يتشارك مجلس الشيوخ في كندا مع مجلس العموم في الصلاحيات التشريعية، من خلال إعتماد مشاريع قوانين كان مجلس العموم قد وافق عليها. وعلى الرغم من أن موافقة كلا المجلسين ضرورية من أجل رفع

القانون الى حاكم كندا العام لنيل الموافقة الملكية عليه[1]، فإن مجلس الشيوخ نادرًا ما يرفض مشاريع القوانين التي يجيزها مجلس العموم المنتخب مباشرة من الشعب، مع العلم أن مجلس الشيوخ يتمتّع بسلطة إدخال تعديلات على مشاريع القوانين التي يقدمها مجلس العموم الكندي. كما له صلاحية تقديم مشاريع قوانين شرط أن لا يكون لها تأثير مالي أو ان لا تتضمّن إنفاقًا ماليًّا عامًا.

لا يمارس مجلس الشيوخ أي رقابة على أعمال مجلس الوزراء، كما لا يجوز له التدخل في ميدان التشريع المالي[2] فهي من صلاحيات مجلس العموم، وبذلك تكون الحكومة مسؤولة أمام مجلس العموم وليس أمام مجلس الشيوخ، وبالتالي لا يكون لمجلس الشيوخ أي دور رقابي في مجال الرقابة المالية. إلّا أنّه في المقابل، ومن الناحية الواقعية والسياسية، يستطيع مجلس الشيوخ أن يلعب دورًا رقابيًا بشكل غير مباشر عبر صلاحياته الدستورية المنصوص عنها في المادة ٥٥ من الدستور الكندي المعدّل عام ٢٠١١، والمتمثّلة بضرورة موافقته على مشاريع القوانين، وهذا ما يُعرف بالدور التشريعي السلبي. بمعنى أن إعتراض مجلس الشيوخ على مشاريع القوانين تعطيه دور رقابي غير مباشر يستطيع من خلاله الضغط على مجلس العموم وإن كان في الأصل من صلاحيات مجلس العموم.

إذاً، تلعب مجالس الشيوخ في الدول الفدرالية دورًا أساسيًا في معالجة مشكلة الإختلاف بين الشعوب على الصعيد الجغرافي وتقسيم الولايات الفدرالية، وقد نجح مجلس الشيوخ في النظام الفدرالي على تحقيق الإندماج بين مكونات الدول المختلفة، فهل نجحت مجالس الشيوخ في تحقيق الإندماج بين مكونات البلد الواحد؟ نقصد في الدول الموحدة التي تحتوي على تعددية بشرية مختلفة.

---

[1] المادة ٥٥ من الدستور الكندي الصادر عام ١٨٦٧، مع جميع تعديلاته لغاية عام ٢٠١١، Constituteproject.org.

[2] Lijphart, Arend; Democracy in plural societies- A comparative exploration, New Haven and London, Yale University Press, 1977, page 89.

# الفصل الثاني: مجلس الشيوخ في الدول التعددية الموحدة

إختلفت دساتير الدول في تنظيم البرلمان[1] وخاصة عند إعتماد الثنائية البرلمانية وقد أخذ المجلس الثاني من البرلمان عدّة تسميات، كما أن نظام الغرفتين، أو الثنائية البرلمانية، أو الثنائية المجلسية، أو نظام المجلسين، هو ترجمة للمفهوم الفرنسي Bicamerisme ذو الأصل اللاتيني الذي يفيد في معناه العام أنه نظام سياسي ذو مجلسين تمثيليين يقومان بوظيفة التشريع. ويتكوّن مفهوم "البيكاميرالية" Bicamerisme من كلمتين: camera/Bi اي Chambres Deux بمعنى غرفتين[2].

لا تنفرد الدول الفدرالية في الاخذ بنظام المجلسين في تشكيل برلماناتها، بل يمكن أيضًا للدول البسيطة أن يأخذ برلمانها بنظام المجلسين. وقد لعبت الظروف التاريخيّة والواقعية دورًا كبيرًا في إختيار دولة ما لنظام المجلسين من عدمه.[3] وإن كان مجلس الشيوخ قد نجح في الأنظمة الفدرالية كنظام الولايات المتحدة الاميركية مثلًا، فإنه نجح أيضًا في دول موحدة وكان جزءً من السلطة التمثيلية في البرلمان كفرنسا وإسبانيا وإيرلندا.

وقد يعتبر البعض أن سبب نجاح مجلس الشيوخ في الدول الفدرالية يعود الى تكوينه وإرتكازه الى تمثيل الدول أو الولايات المؤلفة للدولة الفدرالية، لكن هذا الرأي غير صحيح بدليل وجود مجالس شيوخ في دول ليست فدرالية، دول موحدة لديها تعددية قومية وعرقية ساهمت مجالس الشيوخ فيها في تمثيل تلك التعددية في مجلس واحد كما سيصار بيانه فيما يلي من هذا الفصل.

وعليه، تم تخصيص هذا الفصل للبحث في مجلس الشيوخ في الدول البسيطة، بحيث نستعرض واقع مجلس الشيوخ في الدول البسيطة أو الموحدة في المبحث الأول، ثم نعرض بعض النماذج التطبيقية لدول بسيطة أخذت وطبّقت نظام المجلسين وذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل.

---

[1] تعرّف (البيكاميرالية) على "أنّها نظام سياسي يقوم على اساس وجود برلمان مكوّن من غرفتين متغايرتين ولهذا يشكل نظام الغرفتين المرادف باللغة العربية لنظام "البيكاميرالية" (bicameralism)، والغرفتان معا تشكلان ثنائية واحدة بعنوان "البرلمان".

[2] هشام الأعور، رسالة دكتوراه بعنوان ***نظام المجلسين في الحياة البرلمانية اللبنانية***، بيروت ٢٠١٧، صفحة ٢٦.

[3] عبدال محمود رزكار، مرجع سابق، صفحة ١٤.

## المبحث الأول: الدول التعددية الموحدة بين التحديات والحلول

تختلف الدول من حيث تكوينها السياسي، كما تختلف في كيفية ممارستها للسلطة داخل الدولة وخارجها، وتنقسم الدولة عادة إلى أنواع، وذلك إستنادًا الى معايير النظر إليها.

فقد ينظر إلى الدولة من زاوية السيادة، أي مقدار ما تمارسه الدولة من سيادة داخل إقليمها أو خارجها ومن هذه الناحية فإن الدول تنقسم إلى مجموعتين رئيسيتين هما: الدول الكاملة السيادة والدول الناقصة السيادة.

فإذا ما كانت الدول تمارس سيادتها كاملة (في الداخل و الخارج) دون أن تخضع لأي سيادة فهي دولة ذات سيادة، أما حين يعيق تصرف الدولة مانع يمنعها من حرية التصرف المطلق (داخليا وخارجيا) فإنها تعد دولة ناقصة السيادة، ومن أمثلة الدول الناقصة السيادة: الدول الموضوعة تحت الانتداب، أو تحت الوصاية أو تحت الحماية أو الدول المستعمرة.

وقد ينظر إلى الدول من حيث كيفية ممارستها للسلطة فيها، بمعنى هل تمتلك مؤسسات دستورية واحدة ينتمي اليها حصرًا شعب الدولة، أم أن ممارسة السلطة تتجزأ بين هيئات مختلفة مركبة بحيث يصبح الشعب ينتمي بذات الوقت الى هيئات مركبة كما في الدول الفدرالية.

تُقسم الدول الى دول مركبة ودول بسيطة وهذا الشكل الأخير هو الغالب بين دول العالم[1]، غير أن تعدد أشكال الدول لا يؤثر على مفهوم المساواة أمام القانون الدولي فلكل دولة حقوقها وسيادتها، أمّا داخليًّا ينعكس شكل الدولة على نظامها الداخلي ومؤسساتها السياسية، كما أن تاريخ الدولة وتركيبتها الإجتماعية يؤثران أيضًا على الشكل الذي تتخذه الدولة[2].

لذلك سوف نستعرض في المطلب الأول من هذا المبحث تعريف الدولة الموحدة وتحديد خصائصها، ثم ننتقل في المطلب الثاني الى دراسة واقع مجلس الشيوخ في الدول الموحدة أو البسيطة.

[1] محمد المجذوب، مرجع سابق، صفحة ١٨٢.
[2] غسان بدر الدين و علي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٥٩.

## المطلب الاول: تعريف الدولة الموحدة وتحديد خصائصها

تعتبر الدولة الموحدة أحد أبرز أشكال الدول بل هو الشكل الذي تتبعه أغلب بلدان العالم لما يتمتّع من وضوح وبساطة وسهولة في التعاطي بين مؤسسات الدولة فيما بينهم من جهة، وبين الدولة والمواطنين من جهة اخرى.

**النبذة الأولى: تعريف الدولة الموحدة**

يُقصد بالدولة البسيطة تلك الدولة التي تمارس سيادتها على أقليمها وشعبها بواسطة سلطة سياسية واحدة من خلال سلطة تشريعية واحدة وسلطة تنفيذية واحدة وسلطة قضائية واحدة. فالدولة الموحدة أو البسيطة هي الدولة المركزية أي تتميّز بمركزية القرار وتقوم بنقل الإرادة السياسية الى الأطراف. والدولة البسيطة هي الشكل العفوي لأغلب الدول، وتعود تسميتها بالبسيطة لبساطة تركيبة مؤسساتها الدستورية، وتسمّى بالموحدة لوحدانية السلطة فيها وعدم تجزئتها[١].

وهي الدولة التي تظهر كوحدة واحدة من الناحية الخارجية ومن الناحية الداخلية، فهي تنفرد بهيئة واحدة تدير شؤونها الخارجية وتتميز من الناحية الداخلية بوحدة نظام الحكم السياسي[٢]. ومنهم من يعرف الدولة البسيطة بأنها " الدولة الموحدة هي تلك التي تكون لها حكومة وحيدة وتنفّذ إرادة واحدة.

وهناك من عرفها بأنها التي لا تملك سوى مركز واحد للحركة السياسية وفي مجمل إختصاصاتها ووظائفها ترجع الى ولي وحيد، والذي هو الشخص القانوني للدولة. وكل الافراد الخاضعين لسيادتها يطيعون نفس السلطة الوحيدة التي تعيش تحت كنف النظام الدستوري المحكوم بنفس القوانين[٣].

يتبين من التعاريف المُشار إليها أعلاه أن للدولة الموحدة أركان تدل عليها اكان لناحية ممارسة السلطة ام لناحية الشعب المكون لتلك الدول.

فمن حيث الوظائف العامة في الدولة الموحدة فتتولها سلطات واحدة وينظمها دستور واحد: الوظيفة التشريعية ووضع القوانين و تتولاها سلطة تشريعية واحدة - الوظيفة التنفيذية ووضع القوانين و يخضع لها جميع الأفراد في الدولة -.الوظيفة القضائية ووضع القوانين و يلجأ إليها الأفراد للفصل في

---

[١] اسماعيل الغزال، مرجع سابق، صفحة ٩٤.
[٢] محسن خليل، ***النظم السياسية والقانون الدستوري***، دار النهضة العربية ١٩٦٧، الجزء الأول، صفحة ٨١.
[٣] محمود أبو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ٢٠٨.

المنازعات في إطار الدولة الواحدة ومن حيث المواطنين فهم يشكلون وحدة بشرية واحدة يخضعون لنفس القوانين الواحدة الافيما يخص المسألة الإدارية و لايؤثر في اتساع رقعتها الجغرافية أو تكون من عدة أقاليم.

**النبذة الثانية: خصائص الدولة الموحدة**

تتميز الدولة الموحدة أو البسيطة بوحدة التنظيم السياسي فيها، حيث تظهر الدولة الموحدة كوحدة واحدة من الناحية الخارجية ومن الناحية الداخلية. فعلى الصعيد الخارجي يوجد هيئة واحدة تدير شؤونها الخارجية وبتمثيل خارجي واحد. كما تميز من الناحية الداخلية بوحدة في نظام الحكم السياسي، أي وجود دستور واحد يطبق على كافة إنحاء إقليم الدولة، وسلطة تشريعية واحدة تختص بمباشرة الوظيفة التشريعية بالنسبة لإقليم الدولة بكاملة، وسلطة تنفيذية واحدة يخضع لها جميع أفراد الدولة على حد سواء فيما تصدره من قرارات وسلطة قضائية واحدة يلجأ أليها أفراد الدولة في منازعاتهم.

تكون الدولة الموحدة متحدة في عنصرها البشري، حيث تخاطب السلطة السياسية فيها جماعة متجانسة، بالرغم مما يوجد اختلافات فردية بين أعضاء الجماعة.

كما يخضع الجميع في الدولة الموحدة للقرارات الصادرة من الهيئات الحاكمة، وأخيرا يغطي التنظيم الحكومي جميع أجزاء إقليم الدولة بطريقة متجانسة دون اعتبار للفوارق الإقليمية والمحلية.

ومن أمثلة الدول الموحدة: لبنان، والأردن، ومصر، وفرنسا، وبلجيكا، وهولندا، واليابان، وغيرها من الدول.

أمّا من حيث توزيع السلطات والوظيفة العامة في الدولة، فإن دستور الدولة الموحدة ينص على آحادية المؤسسات، وهذا يعني أن الوظيفة التشريعية ووضع القوانين تولاها سلطة تشريعية واحدة، والوظيفة التنفيذية، أي الحكومة تتولاها مؤسسة واحدة وهي مجلس الوزراء الذي يخضع له جميع الأفراد داخل الدولة. أما الوظيفة القضائية والتي يلجأ إليها جميع الأفراد من اجل الفصل في منازعاتهم فهي أيضًا موسسة واحدة ضمن إطار الدولة الواحدة .[1]

وتتميز الدولة الموحدة على صعيد العامل الديموغرافي بميزة الإنتماء الواحد من حيث الجماعة يعتبر أفرادها وحدة واحدة يخضعون لنفس القوانين الواحدة الا فيما يخص المسألة الإدارية و لا يؤثر في اتساع

[1] غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٥٩.

رقعتها الجغرافية أو تكون من عدة أقاليم. مخاطب فيها الجماعة متجانسة على بالرغم من اختلاف العادات و التقاليد بين أفراد الجماعة.

## المطلب الثاني: طرق إدارة الدول الموحدة

تنقسم الدول عادة من حيث تكوينها إلى دول بسيطة ودول مركبة. ففي الدول البسيطة تكون ممارسة السيادة فيها لسلطة واحدة في العاصمة كما تملك سلطة واحدة لكل من التشريع والتنفيذ كالقضاء سواء أكانت هذه الدول تتبع الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية فيها، كما أن أخذ هذه الدول بأسلوب الإدارة اللامركزية لا يؤثر في تكوينها السياسي، أما في الدول المركبة وهي تلك التي تتكون من عدة دويلات كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الألماني فان ممارسة السيادة لا تتركز في الجهاز الاتحادي وبين الولايات.

فقد أثبتت التجارب التاريخية أن إتساع مساحة الدولة أو بلوغها درجة معينة من التطور وإزدياد دورها والتعقيدات الناتجة عنه، يصبح من المستحيل حكمها وإدارتها إنطلاقًا من المركز وحده. وإنطلاقًا من ذلك، يتبيّن أن الدول الموحدة تعاني من تحديات تكمن في توزيع مهام الدولة على كامل أراضيها وتوفير الخدمات للمواطنين بشكل متساوٍ وهذا ما يُعرف بالمركزية واللامركزية[1].

وعليه يتبين المركزية واللامركزية الإدارية لا تتعلقان بنظام الحكم في الدولة ولا في شكلها بقدر ما تتعلقان بكيفية إدارة الدولة.

### النبذة الأولى: المركزية الإدارية وعناصرها

يقصد بالمركزية الإدارية حصر مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بأيدي أعضاء الحكومة وتابعيهم في العاصمة أي في الأقاليم مع خضوعهم جميعا للرقابة الرئاسية التي يمارسها عليهم الوزير أي الوزارة، فهي لا تتمتع بشخصيتها المعنوية وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية وجميع الوزارات تعتبر مرافق عمومية لها[2].

[1] غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٧٠.
[2] خالد قباني، ***اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان***، منشورات البحر المتوسط وعويدات، لبنان باريس، طبعة أولى ١٩٨١، صفحة ٣٥.

**أولاً: عناصر المركزية الإدارية**

تتألف عناصر المركزية الإدارية في تركيز السلطة في يد الرئيس ووجود تبعية هرمية وسلطة يمارسها الرئيس على مرؤوسيه.

**١. تركيز السلطة**

إن تركيز السلطة في يد الحكومة المركزية ماخودة بمعناها الواسع، أي موظفي السلطة التنفيذية في العاصمة ويتمثل ذلك في تركيز صلاحية البت النهائي في يد رجال الحكومة المركزية، وكذلك تركيز الإختصاصات الفنية في يد أخصائيين في العاصمة الذين يقومون بدراسة الملفات وإعداد القرارات تمهيدًا لرفعها إلى الوزير المختص لإتخاد القرار والتوقيع عليه.

**٢. التبعية الهرمية**

المقصود بها بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هده الإدارات في علاقاتهم بالسلطة الرئاسية. وتعتبر هده التبعية من لوازم النظام المركزي، وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات أوامر ملزمة، وتتدرج هذه التبعية في سلم إداري إلى أن تصل إلى أدنى درجات الإدارة. ومختلف وحدات هذا الجهاز الإداري المركزي المتماسك لا تتمتع بشخصية معنوية قائمة بذاتها ولكنها جميعها تنتمي إلى شخص الدولة[١].

**٣. السلطة الرئاسية**

السلطة الرئاسية هي جوهر النظام الإداري المركزي وتقتضي خضوع الموظف الأدنى مرتبة لسلطة الموظف الأعلى مرتبة، ويؤكد الفقه على أنها ليست حقا شخصيا ولا مطلقا لصاحبه ولكنها مجرد اختصاص يمارسه الرئيس على مرؤوسه وفق القوانين والنصوص التنظيمية التي تخوله ذلك[٢]. هذه الصورة من المركزية ينفرد فيها الوزير بممارسة كافة الاختصاصات المنوطة بوزارته، فلا يشرك في ممارستها أحد من موظفي الوزارة لا في العاصمة ولا خارجها. وهذا يعني أن موظفي الوزارة لا يقومون بأي شيء سوى التحضير والدراسة والاقتراح عن طريق رفع تقارير ومذكرات إلى الوزير

[١] فوزت فرحات ، ***القانون الإدلري العام، التنظيم الإداري***، طبعة أولى ٢٠٠٤، الكتاب الأول، صفحة ٢٥.
[٢] خالد قباني، مرجع سابق، صفحة ٤٠.

المختص الذي يتخذ وحده القرار النهائي في شأنها. غير أن هذه الممارسة لا تكاد تكون موجودة من الناحية العملية في أي دولة من الدول المعاصرة، إذ أن الحاجة العملية أوجبت على صاحب القرار تفويض بعض صلاحياته ضمن إطار الدستور القوانين لبعض الموظفين من أجل القيام ببعض المهام.

**ثانيًا: مزايا وعيوب المركزية الإدارية**

ينجم عن الأخذ بنظام المركزية الإدارية عدّة مزايا وعيوب.

**١. مزايا المركزية الإدارية**

تتصف المركزية الإدارية بأنها تقوي السلطة العمومية وتسهل نشر نفوذ الحكومة وهيبتها، كما أن إشراف الحكومة على المرافق العمومية في جميع المناطق يؤدي إلى العدالة والمساواة بين الأفراد في الخدمات التي تقوم بها. فالمركزية تعمل على توحيد وتشابه النظم الإدارية في جميع أقاليم ومرافق الدولة الشيء الذي يقوي من وحدة الدولة.

كما أن المركزية الإدارية تؤدي إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن نظرا لوحدة مصدر النفقات والرقابة الدقيقة الموحدة المسلطة عليها.

وبالنظر لما تتوفر عليه السلطة المركزية من إمكانيات كبيرة ماديا وفنيا، فهي تقوم بإنجازات ضخمة ومختلفة تعجز عنها الهيئات اللامركزية ذات القدرات المحدودة.

**٢. عيوب اللامركزية الإدارية**

تتصف المركزية الإدارية كذلك بعدة عيوب والتي تتمثل في أنها أسلوب غير ديمقراطي حيت تتركز الاختصاصات الإدارية في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين، كما وتبعد كثيرًا عن الكفاءات الوطنية في إدارة المرافق العمومية. كما تتصف بالبطء والتعقيد والروتين في أداء الخدمات العامة وتلبية احتياجات المواطنين بسبب بعد مركز اتخاذ القرار عن المكان الذي ينفد فيه وخاصة في المناطق البعيدة من العاصمة، مما يجعلها غالبا غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية وتسبب نتائج عديدة نذكر منها[١]:

[١] غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٨٤.

- إن المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي إلى ضعف التخطيط والتنسيق، ذلك أن ارتفاع القرارات التفصيلية في السلّم الإداري يعطل وقت الإداريين بقضايا تفصيلية ويؤدي إلى إغراقهم في الأعمال التنفيذية على حساب الإدارة الشاملة والتخطيط والتنسيق الكلي.
- إن المركزية المتشددة تؤدي إلى ضياع الفروع المختلفة للوزارات في السعي للحصول على الموافقات والموارد المالية اللازمة.
- المركزية المشددة تؤدي إلى تجاهل الحاجيات المحلية وعدم أخذها بعين الاعتبار مما يضعف قرارات الجهاز الإداري وخططه التنفيذية.
- تقوية السلطة المركزية يؤدي إلى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة.
- ونظرا لبعد الأقاليم عن العاصمة فإن اتخاذ السلطة المركزية لبعض القرارات قد يجعل هذه الأخيرة غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية.
- إستئثار العاصمة والمدن الكبرى بمعظم المرافق والمقاولات العمومية يجعل المناطق النائية تعاني من عدم تجانس النمو الاجتماعي والاقتصادي في الدولة الواحدة.

وهكذا وبالرغم من كل هذه العيوب فلا يمكن تصور دولة حديثة من دون مركزية إدارية، إلا أن جعل النظام الإداري كله مركزيا لا سيما بالنسبة للمرافق الإقليمية هو الذي يعيب المركزية الإدارية لذلك قامت اللامركزية كسبب فعال للتخفيف من أعباء الحكومة المركزية[١].

**النبذة الثانية: اللامركزية الادارية**

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات الجماعات المحلية ويتم نظام اللامركزية الإدارية بمواكبة الاتجاهات الحديثة التي ترمي إلى تحقيق مزيد من الديمقراطية للشعوب و دلك لمساهمتها الفعالة في تدبير الشؤون الإدارية كما يتسم بتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة و التي تتمتع بالاستقلال القانوني والمالي.[٢]

وتعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في القرار وفي تسيير حياتهم العامة إنطلاقا من مجموعة من المبادئ المتعددة

---

[١] المرجع السابق، صفحة ٨٥.
[٢] خالد قباني، مرجع سابق، صفحة ٤٥.

كالديمقراطية وحقوق المواطنين وفعالية التسيير وغير ذلك من متطلبات المجتمع، نظرا لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت وللخصائص المحلية.

**أولًا: أنواع اللامركزية الإدارية**

١. **اللامركزية الإقليمية**: يقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وتتحقق بمنح جزء من التراب الوطني الشخصية المعنوية. يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت إشراف الحكومة ورقابتها، ويدير شؤونها افراد منتخبون[١]. كما يلاحظ أن التشريعات الدولية لم تقف موقفا واحدا من ناحية تحديد الاختصاصات التي تعهد به للهيئات الإقليمية، وتحديد اختصاصاتها قد يكون بإحدى صورتين:

**الأولى**: تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية البلدية على سبيل الحصر، فلا يمكن لواحدة منها الخروج من تلك الدائرة إلاّ بناءً على تشريع جديد، وتملك هذه الهيئات حرية واسعة في التصرف، وقد أخذت بهذا النمط بريطانيا (ويسمى بأسلوب تعدد الأنماط) حيث تراعى فيه الفوارق الخاصة بكل بيئة .

**الثانية**: تحدد اختصاصات الهيئات الإقليمية على سبيل الحصر بوضع نمط يعطي الهيئات الإقليمية اختصاصات عامة، ويحدد الحاجات العامة لسكان الإقليم، وقد إتّبعت فرنسا والدول التي تدور في فلكها هذا النمط وتسمى بأسلوب وحدة النمط.

٢. **اللامركزية المرفقية أو المصلحية**: ويقصد بها توزيع العمل طبقا لطبيعة النشاطات ونوع المرافق والمشاريع التي ينصب عليها هذا النشاط، واللامركزية المصلحية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية التي تتولى إدارة نشاط معين يسند اليها بحكم القانون، وتتحقق بمنح المرفق عام سواء أكان وطنيا أو محليا الشخصية المعنوية، يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونه إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما هو مقيد بشرط الرقابة أو الوصاية من طرف السلطات المختصة[٢]. وتختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية بكون الشخص العام المرفقي

[١] خالد قباني، مرجع سابق، صفحة ٦٠.
[٢] المرجع السابق، صفحة ٧٣.

ينشا لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدودا فيما لا يتجاوز الغرض المحدد الذي أنشئ لتحقيقه، بينما ينشا الشخص الإداري المحلي لرعاية نشاط يهم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون او إقليم من أقاليم الدولة.

كما يكون لشخص الإداري المحلي وجود من الناحية المادية يسبق وجود القانون. أما الشخص العام المرفقي فلا يكون له وجود قبل إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية إلى درجة يمكن القول أن الشخص الإداري المحلي يعتبر أعلى درجة وأوسع اختصاص وسلطانا من الشخص الإداري المرفقي[١].

وتتشابه اللامركزية الإدارية واللاتركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية والى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن اللاتركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية، وبالتالي فإن إستقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت. كما أن إختصاص هؤلاء الممثلين يخضع لرقابته الرئاسية بكل ما تحمله هده الكلمة من معنى. بخلاف استقلال الهيئات باختصاصها وفق للأوضاع التي يحددها المشرع، وتتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية. كما يمكن القول أن اللاتركيز الإداري قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية لان نقل السلطة إلى يد الهيئات المحلية يكون احسن مما إذا كانت بيد الوزير مباشرة.[٢]

**ثانيًا: مزايا وعيوب اللامركزية الإدارة**

تمتاز اللامركزية الإدارية بعدد من المزايا والخواص، إلّا أن لا نظام يخلو من العيوب

**١. مزايا اللامركزية الإدارية**

- تمتاز الإدارة اللامركزية بتخفيف العبئ عن السلطة المركزية خاصة بعد أن تعددت واجبات الإدارة وتنوعت إلى درجة أصبح من الصعب تركيزها في يد السلطة المركزية.
- الهيئات اللامركزية أدرى بشؤونها الإقليمية أو المصلحية.

---

[١] فوزت فرحات، مرجع سابق، صفحة ٣٦.

[٢] محمد عمر مسلم، مقالة بعنوان: الفرق بين اللامركزية السياسية والادارية، عنوان المقالة على صفحة الانترنت: http://suda-tech. new/?p=393/com/jarida

- نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى السرعة والدقة لصدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- يحقق النظام اللامركزي نوعا من العدالة في توزيع الضرائب العامة.
- نظام اللامركزية الإدارية اقدر على مواجهة الأزمات.
- اللامركزية الإدارية وسيلة هامة لتحقيق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية.
- اللامركزية الإدارية تقرب الإدارة من المواطنين.
- للامركزية الإدارية أسلوب حضاري وديمقراطي.
- اللامركزية الإدارية تهتم بمشاكل الأفراد[١].

**٢. عيوب اللامركزية الإدارية**

- التمادي أو المبالغة في تطبيقها بشكل مطلق يمكن أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوّة وسلطة الإدارة المركزية عندما تعطى الأولوية للمصالح المحلية على حساب مصلحة الدولة، وهذا ما يؤدي إلى زرع النزعة الجهوية وخلق الفرقة في البلد الواحد.[٢]
- تتكون الهيئات الإقليمية من مجالس منتخبة ، منها ما ينجح بفعل تأثير الدعاية الحزبية، دون وجود برنامج تسيير ناجح، مما يؤدي إلى ضعف مردودية الجهاز الإداري بسبب عدم الدراية بأساليب العمل الإداري وقواعده.
- إنتشار البيروقراطية والمحسوبية.
- تؤدي إلى انتشار الإدارات الجهوية.
- العبء المالي الذي يكلف الدولة.

---

[١] خالد قباني، مرجع سابق، صفحة ٧٣.
[٢] فوزت فرحات، مرجع سابق، صفحة ٤٥.

- تمس الوحدة الإدارية في الدولة بتقسيمها للوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية في الأقاليم

- تؤدي إلى التناحر بين الهيئات اللامركزية المختلفة لا سيما ادا كانت هده الهيئات من نوع واحد وتمارس ذات الاختصاص

- تؤدي إلى ترجيح المصالح المحلية عن المصلحة الوطنية

- هيئاتها تكون اقل خبرة وأكثر إسرافا من السلطات المركزية ولكن بالرغم من هده العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهده الطريقة

وتعتبر اللامركزية الإدارية احدى أساليب التسيير الأكثر اتباعا في العالم من قبل العديد من الدول، فبالإضافة الى المظهر الشائع للامركزية المتمثل في نقل بعض اختصاصات الدولة وتحث وصايتها الى وحدات ترابية منتخبة تعرف في الغالب بالجماعات المحلية، هناك مظهر أخر لهذا الأسلوب وهو اللامركزية المرفقية او التقنية او الوظيفية او المتخصصة، والذي يتجسد في المؤسسات العمومية التي ينقل اليها احدى اختصاصات الدولة بصفة محددة بواسطة النص الدستوري فهل كان مجلس الشيوخ في الدول الموحدة أثرًا في إعتماد المركزية واللامركزية في إدارة البلاد؟

## المبحث الثاني: مجلس الشيوخ في الدول التعددية الموحدة

تنقسم الدول البسيطة بشأن إعتماد الثنائية البرلمانية ففي حين حافظت كل من بلجيكا وايطاليا وهولندا واسبانيا على ثنائية التمثيل المجلسي، في المقابل تخلت الدول الاسكندينافية (الدانمارك والنرويج والسويد وفنلندا) إضافة إلى بريطانيا وفرنسا، عن هذا النوع من الثنائية البرلمانية. أما في الدول العربية، فإن السائد اليوم الاخذ بنظام المجلس الواحد ولو أن بعضها كمصر ولبنان، عرفت الثنائية البرلمانية في السابق، فيما نحن موعودون في لبنان بالعودة إلى نظام الغرفتين مع أنتخاب أول مجلس نواب وطني لا طائفي، كما أن المملكة الاردنية مازالت تعتمد نظام الغرفتين.[١]

---

[١] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٥.

يعتبر مجلس الشيوخ في نظر بعض المنظّرين للدول الموحدة مؤسسة لا فائدة منها وهي تكرار غير مفيد لمجلس النواب، أما البعض الآخر يدافع عن ضرورة وجود المجلس الثاني مبررًا ذلك بعدّة حجج تبرر وجود مجلسًا للشيوخ في الدول البسيطة. لذلك سوف نستعرض في هذا المبحث واقع مجلس الشيوخ في الدول التعددية الموحدة في مطلب أول، ثم ننتقل في المطلب الثاني لدراسة مجلس الشيوخ في بعض الدول الموحدة.

## المطلب الاول: واقعية مجلس الشيوخ في الدول التعددية الموحدة

يواجه مجلس الشيوخ في الدول الموحدة تحديات جذرية كبيرة خاصة لجهة فلسفة أو ضرورة أو فعالية وجوده كمؤسسة سياسية دستورية. وبذلك تنقسم الآراء ما بين مؤيّدٍ ومطالبٍ بإنشاء مجلس للشيوخ، وبين معارضٍ ورافضٍ لتلك الفكرة[1]، وقد إستند كلا الطرفين الى أسباب وحجج ومبررات سوف نوردها فيما يلي.

### النبذة الأولى: الإتجاه المعارض لإنشاء مجلس الشيوخ في الدول البسيطة

يُعارض جانب من المفكرين فكرة إنشاء مجلسًا للشيوخ في الدول البسيطة وهم يستندون في معارضتهم الى عدة أسباب:

- **السبب الأول: تعارض المجلس الثاني مع مفهوم وحدة المؤسسات الدستورية**

يعتمد أصحاب هذا القول على فلسفة وحدانية التمثيل إذ أن الدولة البسيطة تقوم على فكرة وحدة السلطة التشريعية، كما أن سيادة الأمة لا تقبل التجزئة لان إرادة الشعب واحدة لا تتجزّأ فكيف يمكن تجزئتها الى مجلسين، وهل حقاً يمثّل المجلس الثاني إرادة الشعب في أي من التشريعات التي يسنها أو يشارك في صياغتها مع مجلس النواب؟

- **السبب الثاني: مخالفة تكوين المجلس الثاني للقواعد الديموقراطية**

تقضي قواعد الديموقراطية أن يكون الشعب مصدر السلطات يتم إختيار أعضاء السلطة التشريعية كممثلي عن الشعب من خلال الإنتخاب المباشر وهذا الأمر يقودنا الى إحتمالين بالنسبة الى كيفية تكوين

---

[1] Robert Rogers, and Rhodri Walters; How Parliament Works, 6ed. Pearson education limited, USA. 2006, Page 245.

مجلس الشيوخ، الإحتمال الأول هو أن يتم تكوين المجلس من خلال الإنتخاب المباشر من الشعب وهنا نكون عمليًا قد أنشأنا مجلسًا مكررًا لا يوجد مبرر له. والاحتمال الثاني أن يتم تكوينه بطريقة غير ديمقراطية كالتعيين أو الوراثة أو بقوة القانون الأمر الذي يجعله ضعيف وأقل شأن من الممثل المباشر للشعب وهو البرلمان سيما أن أعضاء مجلس الشيوخ تاريخياً كانوا من الطبقة الأرستقراطية المتمسّكة بالتقاليد المخالفة بطبيعتها لمبادئ الديموقراطية وما يتفرع عنها من مفاهيم الحرية والمساواة[١].

➢ **السبب الثالث: التباطؤ والشلل في عمل السلطة التشريعية**

يخالف بعض المفكرين فكرة وجود مجلس للشيوخ تحت عنوان السلطة التشريعية لعدم وجود حاجة له ويُشكّل تكرارًا وتباطؤًا للعمل التشريعي من الناحية العملية والفنية، إذ أن العمل التشريعي سيعرض على كلا المجلسين وسيتم مناقشته مرتين، الأمر الذي يؤدي الي تكرار في العمل التشريعي دون أي فائدة وتأخير غير مبرر في إقرار التشريعات مع ما يترافق معها من أضرار تلحق بالشعب. إضافة اللى ذلك، إن عرض التشريعات على مجلسين سوف يجعل أحدهما يُهمل ويستخف في مناقشة القوانين وفحصها بصورة جدية آملاً ومعتمدًا على أنه سيتم مناقشته من قبل مجلس أخر أو تمت مناقشته من قبل، الأمر الذي يؤدي الى خلل في جودة القوانين. وأخيراً يمكن أن يتصادم المجلسين ويختلفان في إقرار القوانين مما يؤدي الى تأخّر أو حتى منع إقرار القوانين وبالتالي تعطيل عمل المجلسين والسلطة التشريعية[٢].

لتلك الأسباب الأساسية الثلاثة يعارض بعض المفكرين فكرة إنشاء مجلسًا للشيوخ في الدول البسيطة قد يكون مبالغ في بعضها الّا ان بعضها الآخر قائم على أفكار وتحاليل علمية سليمة.

**النبذة الثانية: الإتجاه المؤيد لإنشاء مجلس الشيوخ في الدول البسيطة**

وضع عدد من المفكرين مبررات وحجج ردّوا من خلالها على الأصوات الرافضة لإنشاء مجلش الشيوخ في الدول الموحدة، فكان الرد على الشكل التالي:

➢ **الرد على سبب الرفض الأول، معارضة المجلس الثاني مع مفهوم وحدة المؤسسات الدستورية**

---

[١] عبدال محمود رزكار، مرجع سابق، صفحة ١٢٥.
[٢] محمود أبو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ٢٨٣.

يقول المفكرون المؤيدون[1] لضرورة وجود مجلس شيوخ في الدولة البيسطة، أن فلسفة الدولة البسيطة تقوم على فكرة وحدة المؤسسات الدستورية وبالتالي إن سيادة الأمة يجب تمثيلها بمجلس واحد، إلاّ أن تعدد المجالس لا يعني تفكك السلطة التشريعية بل يشكل كل مجلس تكملة للمجلس الثاني وبذات المنطق تتشكل السلطة التنفيذية إذ أنها تتشكل من عدة وزارات تتعاون فيما بينها كل حسب إختصاصه إذ أن مبدأ توزيع الإدوار والتخصص بات أساسًا لكل نجاح. وأكثر من ذلك أن القول بضرورة وحدة التشريع تعني صدور تشريعات غير متناقضة بغض النظر إذا صدرت عن مجلس واحد أو مجلسين.[2]

- **الرد على سبب الرفض الثاني، مخالفة تكوين المجلس الثاني للقواعد الديموقراطية**

يعرض مؤيدو مجلس الشيوخ في الدول البيسطة في ميدان الرد على أن مجلس الشيوخ في الدول الموحدة عادًة يكون أرستقراطيّا ويتم إختيار أعضائه بالتعيين، فيقولون أنه ليس هناك ما يحتم تشكيل مجلس الشيوخ وفق قواعد مغايرة للديمقراطية مع العلم أنه لا يوجد أي مانع من تعيين جزء من أعضاء مجلس الشيوخ، وهذا لا يتعارض مع قواعد الديموقراطية إذ أنه في مكانٍ ما لا بد من الإختيار وليس الإنتخاب وهو أمر مبرر من اجل تأمين بعض المواصفات في الأعضاء المرشحون للعضوية.[3]

- **الرد على سبب الرفض الثالث، التباطؤ والشلل في عمل السلطة التشريعية**

تعتبر السرعة في التشريع عيبًا على المجلس الواحد وليست بالأمر الجيّد لأن التشريعات التي تصدر عن البرلمان من شأنها تنظيم الحياة بين الأفراد فيما بينهم أو بعلاقتهم بالدولة والمؤسسات، وبالتالي إنها تنشئ أوضاع قانونية وتلغي أخرى وهذا الأمر على قدر من الأهمية ويجب أن تتم دراستها ومناقشتها بعناية فائقة وبدقة وتأني، ولا يجوز أبداّ التسرّع والإقتصاد في الوقت وإلاّ كان ضررها أكثر من نفعها وتنشئ مشاكل جمة في الدولة، مما يقود السلطة التشريعية الى إلغائها او تعديلها مما يأخذ وقت وجهد أكثر ويضعف ثقة المواطن بالسلطة التشريعية.

ويحقق الإزدواج البرلماني في الدول البسيطة ضمانات أكثر فيما خص عمل السلطة التشريعية بحيث أن مناقشة وفحص القوانين في مجلسين يُقلل التناقض والغموض داخل مواد القانون ويؤمّن من جهة أخرى

---

[1] محمد كامل ليلة، ***الدولة والحكومة***، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧١، صفحة ٥٩٧.
[2] محمود أبو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ٢٢٠.
[3] المرجع السابق، صفحة ٢٢١.

تحقيق المصلحة العامة إذ يمنع وجود مجلسين تمرير قوانين تنتفع منها الأغلبية النيابية أو التكتلات والتحالفات الحزبية الموجود في البرلمان على حساب المصلحة العامة.

## المطلب الثاني: تأليف مجالس الشيوخ وصلاحياتها في بعض الدول الموحدة

تختلف الدول الموحدة في طريقة وكيفية تنظيم مجالس الشيوخ فيها إضافة الى صلاحياته وعلاقته مع باقي السلطات في الدولة، وقد اخذنا ثلاث دول ميدان لدراستنا وهم فرنسا و إيرلندا الشمالية وإسبانيا.

### النبذة الأولى: مجلس الشيوخ الفرنسي

تُسمّى فرنسا مختبر الدساتير والأنظمة السياسية، فقد مرّت بظروف أزمات سياسية كبيرة، فبعد نجاح الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ بإطاحة الملكية المطلقة تشكّل نظامًا جديدًا يتبلور بالرغم من سيطرة الدكتاتورية البونابرتية وتحالف ملوك أوروبا ضد فرنسا من أجل إجبارها للعودة الى الملكية على أساس أن السيادة الملكية تستمد شرعيتها من الحق الالهي، لكن قضى النظام الجديد أن يُشارك الملك الجهاز التشريعي المؤلّف من غرفتين : المجلس المنتخب ومجلس النبلاء المعين من قبل الملك.

#### أولًا: تنظيمه

يتألف مجلس الشيوخ الفرنسي من ٣٤٣ عضوا يتم إنتخابهم لمدّة ٦ سنوات يتم تجديد ثلثهم إضافة الى إنتخاب رئيس للمجلس كل ثلاث سنوات، ويتم إنتخابهم على أساس الإنتخاب الغير مباشر[١] من خلال هيئة من الناخبين تتألف من مستشارين ونواب وممثلي المجالس البلدية في جميع المحافظات الفرنسية إضافة الى اعضاء المجلس الاعلى للجاليات الفرنسية المقيمة في الخارج. وتجدر الإشارة ان الناخبون ملزمون بالتصويت تحت طائلة الغرامة ويطلق على عضو مجلس الشيوخ الفرنسي لقب "سيناتور". كما ويفصل المجلس الدستوري في صحة إنتخاب أي من أعضاء المجلس[٢].

ويفرض القانون الفرنسي على المرشح لعضوية مجلس الشيوخ أن يكون قد أتم الخامسة والثلاثين عاما من عمره إضافة الى تمتعه بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه بأحكام شائنة[٣].

---

[١] أندريه هوريو، مرجع سابق، صفحة ٤٢٥.
[٢] المادة ٥٩ من الدستور الفرنسي المعدل عام ٢٠٠٨.
[٣] محمد ابو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ٣٣٣.

يلتأم أعضاء مجلس الشيوخ في دورات عادية وإستثنائية واخرى حُكمية، فيجتمع البرلمان قانونياً ورسمياً في دورة عادية تبدأ من أول يوم عمل من شهر تشرين الأول/أكتوبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر حزيران/يونيو. ويجب ألا يزيد عدد الأيام التي سيجتمع خلالها كل من مجلسي البرلمان خلال الدورة العادية المائة والعشرين. ويحدد عدد أسابيع الاجتماع من قبل كل من المجلسين. كما يمكن لرئيس الوزراء، بعد استشارة رئيس المجلس المعني أو أغلبية أعضاء كل مجلس، أن يقرر عقد جلسات أيام إضافية تحدد أيام ومواعيد عقد الجلسات في القواعد الإجرائية لكل مجلس.

بالإضافة الى الدورة العادية أجاز الدستور بعقد دورات غير عادية او إستثنائية بناء على إقتراح رئيس الوزراء أو بناءً على إقتراح أكثرية الاعضاء الذين يؤلفون اعضاء الجمعية الوطنية إنما يجب ان يكون جدول الأعمال مُحددا. ويتم فتح الدورات الإستثنائية وختمها بمرسوم يتخذه رئيس الجمهورية[١].

كما يجتمع البرلمان حكمًا في ثلاث حالات:

١. بعد حل الجمعية الوطنية وإنتخاب جمعية جديدة.
٢. في حال إستعمال رئيس الجمهورية صلاحياته في ظل الظروف (الفقرة ٤ من المادة ١٦ من الدستور الفرنسي)
٣. عندما يقرر رئيس الجمهورية توجيه خطاب الى البرلمان خارج دورات الإنعقاد (المادة ١٨ من الدستور الفرنسي)

ويجتمع مجلس الشيوخ في أيام يحددها المجلس وتكون الجلسة علنية ويتم نشر محضر الجلسة حرفيا في الجريدة الرسمية لكن يمكن ان يكون الإجتماع بصورة سرية بناء على طلب رئيس الوزراء أو عشرة أعضاء

أما فيما خص جدول الأعمال فيلاحظ ان الدستور الفرنسي قد صلاحية وضع للبرلمان كما للحكومة فيما خص مناقشة مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة وإقتراحات القوانين المقبولة منها كما وقد أورد تفصيلا فيما خص البرلمان نفسه بحيث أخص جلسة شهريا يتم وضع جدول اعمالها بمادرة من المعارضة والأقليات (المادة ٤٨).

[١] المواد ٢٨ الى ٣٣ من الدستور الفرنسي.

نلاحظ هنا أن الدستور الفرنسي قد أوجد توازنًا بين السلطات فيما خص تحريك عجلة التشريع ومنع البرلمان من ممارسة أعمال المماطلة أو التعطيل لإقرار القوانين وهذ لا ينافي أبدا مبدأ الفصل بين السلطات بل هذا الأمر ينطوي تحت عنوان التعاون بين السلطات وضمان عدم تجاوز أي من السلطات صلاحياتها وواجباتها وضمان تحقيق المصلحة المرجوة من البرلمان وهي التشريع مع ما يستتبعه من خطوات تجعل القانون نافذ.

**ثانيًا: صلاحياته**

يتمتع مجلس الشيوخ بصلاحيات أقل من الجمعية الوطنية وكذلك بتغطية إعلامية أقل حيث أن لمجلس الشيوخ الفرنسي دور مشابه لدور الجمعية الوطنية، فكلاهما يعملان على دراسة مشروعات القوانين فيقوم أعضاء مجلس الشيوخ بفحص تلك المشروعات بعد اعدادها من قبل نواب الجمعية الوطنية، ويمكن لأرائهم بشأنها أن تسفر عن تعديلات في صياغة تلك القوانين. لكن عند حدوث خلاف فيصار إلى القبول برأي النواب في الجمعية الوطنية ومن هذا المنطلق فإن عضو مجلس الشيوخ يضطلع في الأساس بدور المشّرع لكن صلاحياته في هذا المجال تقتصر على اقتراح التعديلات على مشروعات القوانين والمقترحات التي يتقدم بها نواب الجمعية الوطنية بيد أن لأعضاء المجلس صلاحية تغيير الدستور عبر ما يعرف بالقرار المشيخي.[1]

أما بالنسبة الى علاقة مجلس الشيوخ مع الجمعية الوطنية، لا يراقب مجلس الشيوخ الفرنسي اي رقابة سياسية على عمل الحكومة بعكس ما كان عليه الأمر سابقا حيث كان يستطيع المجلس الإطاحة بالحكومة، أما الآن فإن صلاحياته تنحصر في الحقل التشريعي.

كما أنه يطلع على البيان الوزاري عند تشكيل الحكومة دون أن يكون له الحق في مناقشته أو الموافقة عليه، لكن في حال طلب الوزير الاول من المجلس الموافقة على البيان الوزاري أو السياسة العامة للحكومة فإنه اذا رفض المجلس الموافقة على البيان فإنه لا نتيجة قانونية لذلك الرفض وفقا للمادة ٤٩ من الدستور، نعم من الممكن ان يشكل رفض مجلس الشيوخ للبيان الوزاري للحكومة نتيجة سياسية بحيث يضعف الحكومة ويجعلها في موقع التصادمي مع مجلس الشيوخ.[2]

---

[1] اندريه هوريو، مرجع سابق، الجزء الثاني، صفحة ٤٤١.
[2] المرجع السابق، صفحة ٤٤٩.

**النبذة الثانية: مجلس الشيوخ في إيرلندا الشمالية**

تُعد ايرلندا الشمالية واحدة من مقاطعات المملكة المتحدة وهي تقع في شمال شرقي جمهورية إيرلندا، تكمن جذور المشكلة في إيرلندا الشمالية في الانقسام القومي والديني بين السكان حيث تشكل نسبة الكاثوليك ٤٣% اما نسبة البروتستانت ٥٤% وعند إستيلاء البريطانيون على جزيرة ايرلندا في القرن الثاني عشر عمدت بريطانيا الى دعم وتقوية البروتستانت الذين يتحدثون اللغة الانكليزية ضد الكاثوليك الذين كانوا أقلية.[١]

وفي عام ١٩٢١ أستقلت جمهورية أيرلندا بموجب الاتفاق مع بريطانيا فيما بقي الثلث الاخر الذي يمثل أيرلندا الشمالية تابعا الى الارضي البريطانية. أدى هذا الوضع الى مشكلة في إيرلندا الشمالية تتمثل في تناقض المطالب بين الاقلية الكاثوليكية التي تطالب بأنفصال الاقليم وأعادة الوحدة مع الوطن الام أيرلندا، والاكثرية البروتستانتية التي تطالب بضرورة البقاء تحت الحكم البريطاني. هذا التناقض جعل من أيرلندا الشمالية تعيش في حالة أضطراب أمني وسياسي لسنوات عديدة فالفصائل المسلحة لكل من الكاثوليك والبروتستانت تقاتلت لتترك خلفها الالاف من الضحايا، الا ان حالة العنف المستمرة ولدت أتجاهات دعت الى ضرورة أنهاء حالة العنف في الاقليم لتبدأ مرحلة المصالحة وتقاسم السلطة بين الاطراف التي تقطن أيرلندا الشمالية.

وفي العاشر من نيسان عام ١٩٩٨ أعلن رئيس المفاوضات السيناتور الامريكي جورج ميتشل في قصر ستورمونت بالقرب من بلفاست عن التوصل الى أتفاق للسلام اتفاق الجمعة العظيمة في ايرلندا الشمالية بين الاحزاب السياسية والتي تمثل الكاثوليك والبروتستانت وحكومتي بريطانيا وايرلندا[٢]

الاتفاقية التي حصلت على نسبة ٧١ % من المؤيدين بعد أن عرضت على الاستفتاء الشعبي خلقت مؤسسات ربطت الشمال مع الجنوب وأهتمت بخلق مؤسسات دستورية تسعى الى مشاركة الطرفين الكاثوليك والبروتستانت في السلطة. ومن أهم بنود هذه الاتفاقية هي تشكيل جمعية محلية تضم ١٠٨ عضوًا ينتخبون بالإقتراع النسبي وتمارس السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وللتصديق على قرار سياسي ينبغي أن يتخذ بأكثري البروتستانت وبأكثرية الكاثوليك أو باكثرية ٦٠ % من أعضاء الجمعية أو ٤٠ % في الاقل من كلا الطرفين وتتولى الجمعية تعيين رئيس الوزراء.

---

١ American Policy and Northern Irland a Saga of Peace Building, Joseph E. Thompson, first published in 2001,Page 145.

٢ أحمد يوسف أحمد، ***الحرب الأهلية في ايرلندا***، مجلة السياسة الدولية، العدد٢٤، ١٩٧١، صفحة ١٠٥.

### النبذة الثالثة: مجلس الشيوخ في إسبانيا

تتألّف إسبانيا من ١٧ إقليمًا يتم إدارة كل واحد منها بواسطة سلطة منتخبة محليًا وتعتبر آخر دولة أوروبية تخلصت من حكم الجنرال فرانكو منذ نهاية الحرب الأهلية عام ١٩٣٩ حتى وفاته عام ١٩٧٥. وقد دخلت البلاد مرحلة التحول الديمقراطي بعد ذلك إذ تحولت إلى ملكية دستورية وتم اعتماد دستور جديد عام ١٩٧٨ ينص على إحترام التعددية القومية والثقافية واللغوية ضمن إسبانيا الموحدة[١]. فالمجتمع الإسباني يتألف من قوميات متعددة موزعة على الشكل التالي:

- **الإسبان و**هم سكان وسط إسبانيا ويتحدثون اللغة الاسبانية، اللغة الرسمية في البلاد. واللغة الاسبانية هي لغة ابناء اقليم قشتالة المترامي الاطراف. يمثل الاسبان أكبر كتلة بشرية إذ يمثلون نحو ٧٥ بالمئة من السكان.[٢]
- **الكاتلان** وتبلغ نسبتهم ١٧ بالمئة من سكان البلاد ويتركزون في المنطقة الساحلية المطلة على البحر الأبيض المتوسط.، وشمال شرقي البلاد على حدود فرنسا. ويتحدث أبناء هذا الاقليم اللغة الكاتلانية وعاصمة الاقليم برشلونة ثاني أكبر مدن اسبانيا. ويتمتع اقليم كاتالونيا بالحكم الذاتي واللغة الكاتلانية هي اللغة الرسمية لهذا الإقليم إلى جانب الإسانية.
- **غاليسيا** منطقة غاليسيا ذات حكم ذاتي تقع شمال غربي اسبانيا ويمثل الغاليسيون نسبة ٦,٧ بالمئة من سكان اسبانيا في الوقت الراهن.
- **الباسك** يشغل اقليم الباسك منطقة شمالي البلاد على الحدود مع فرنسا وهي منطقة جبلية. وتبلغ نسبتهم ١,٦ بالمئة من سكان إسبانيا.

#### أولًا: تنظيمه

يتألف البرلمان الإسباني من مجلسين ممثلْين للشعب الإسباني هما مجلس النواب أو الكونغرس (Congreso de los Diputados) ومجلس الشيوخ (Senado).[٣] وبالرغم من أن

---

[١] محمد ابو زيد محمد علي ، مرجع سابق، صفحة ٣٥٠.
[٢] المرجع السابق، صفحة ٣٥٨.
[٣] المادة ٦٦ من الدستور الإسباني.

المجلسان يتقاسمان السلطة التشريعية إلا أن الكونغرس يملك السلطة لتجاوز أي قرار لمجلس الشيوخ بأغلبية كافية (عادة ما تكون الأغلبية المطلقة أو أغلبية ثلاثة أخماس)[١].

وينتخب مجلس الشيوخ جزئياً بشكل مباشر لمدة أربع سنوات (القاعدة العامة هي أربعة أعضاء من مجلس الشيوخ لكل مقاطعة) ويتم تعيينهم جزئياً (من قبل المجالس التشريعية لمناطق الحكم الذاتي، واحد لكل منطقة وآخر لكل مليون نسمة من سكانها)[٢]. على الرغم من أن مجلس الشيوخ كان يُصنَف على أنه مجلس إقليمي إلا أن الأحزاب القومية وحزب العمال الاشتراكي الإسباني قالوا إنه لا يحقق مثل هذه المهمة لأن ٢٠٨ من أصل ٢٦٦ من أعضاء مجلس الشيوخ يتم انتخابهم عن طريق التصويت الشعبي في كل مقاطعة. و ٥٨ فقط هم ممثلون تعينهم الهيئات التشريعية الإقليمية للمجتمعات المحلية المستقلة. نوقشت مقترحات لإصلاح مجلس الشيوخ لعشر سنوات على الأقل حتى نوفمبر ٢٠٠٧[٣].

لا يمكن لأحد أن يكون عضواً في مجلسي البرلمان في نفس الوقت ولا أن يجمع بين العضوية في جمعية تشريعية محلية تابعة لمجتمع حكم ذاتي وبين صفة نائب برلماني. كما يحدد قانون الانتخابات أسباب عدم أهلية النواب وأعضاء مجلس الشيوخ وأسباب تنافي تقلدهم لمهام أخرى وعضويتهم. ويتمتع أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ بالحصانة.

ويضع مجلسا البرلمان نظامهما الداخلي ويصادقان بشكل مستقل على ميزانيتيهما وينظمان بالتوافق أنظمة موظفي البرلمان. وتخضع الأنظمة السارية والإصلاحات التي تدخل عليها لتصويت نهائي يتطلب موافقة الأغلبية المطلقة.

كما يجتمع مجلسا البرلمان سنوياً في دورتين عاديتين: الدورة الأولى من شهر أيلول/ سبتمبر إلى كانون الأول/ ديسمبر والدورة الثانية من شهر شباط/ فبراير إلى حزيران/ يونيو. كما يمكن لمجلسي البرلمان أن يجتمعا في جلسات استثنائية بطلب من الحكومة أو من أعضاء النيابة الدائمة ومن الأغلبية المطلقة لأي مجلس من مجلسي البرلمان .ويجب أن تنعقد الجلسات الاستثنائية وفق جدول أعمال محدد، وتنتهي هذه الجلسات بانتهاء جدول الأعمال المذكور. ويجتمع مجلسا البرلمان في جلسة مشتركة لممارسة الاختصاصات غير التشريعية التي يخولها الباب الثاني صراحة للبرلمان.

---

[١] محمد ابو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ٣٦٠.
[٢] المادة ٦٩ من الدستور الإسباني.
[٣] محمد ابو زيد محمد علي، مرجع سابق، صفحة ٣٦٥.

يتم اعتماد قرارات البرلمان المنصوص عليها في الفصول ٩٤فقرة١ و ١٤٥ فقرة ٢ و ١٥ فقرة ٢ عن طريق موافقة الأغلبية داخل كل مجلس. وفي الحالة الأولى توكل المهمة لمجلس النواب وفي الحالتين المتبقيتين لمجلس الشيوخ. وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ، تشكل لجنة مختلطة مكونة من نفس العدد من النواب ومن أعضاء مجلس الشيوخ هدفها الوصول إلى اتفاق بين مجلسي البرلمان، وتقدم اللجنة نصاً يصوت عليه مجلسا البرلمان. وإذا لم تتم المصادقة على النص السالف ذكره كما هو منصوص عليه، يبت مجلس النواب في الأمر بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه[١].

**ثانيًا: صلاحياته**

يختص مجلس النواب في عملية سن القوانين، لكن يحق لمجلس الشيوخ إقتراح القوانين وعندها يحال الإقتراح الى مجلس النواب للنظر فيه. وعندما يصادق مجلس النواب على مشروع قانون عادي أو تنظيمي يقوم رئيس المجلس المذكور مباشرة بإخطار رئيس مجلس الشيوخ الذي يحيل المشروع إلى المجلس الذي يرأسه لمناقشته. يجوز لمجلس الشيوخ الاعتراض على النص أو أن يدخل عليه تعديلات، مع ذكر السبب، في غضون شهرين، من تاريخ تسلمه للنص المذكور .ويجب أن توافق الأغلبية المطلقة على الاعتراض . ولا يمكن أن يحال المشروع إلى الملك للمصادقة عليه دون أن يقر مجلس النواب النص الأول بموافقة الأغلبية المطلقة في حالة الاعتراض، أو بالأغلبية النسبية إذا مضى شهران على تقديم النص، أو أن يبت في التعديلات إما بقبولها أو رفضها بالأغلبية النسبية. يتم خفض مدة الشهرين المسموح خلالها لمجلس الشيوخ برفض أو تعديل مشروع القانون إلى عشرين يوماً في حالات المشاريع ذات الصفة المستعجلة من قبل الحكومة أو مجلس النواب. يحق لمجلس الشيوخ في إسبانيا طلب معلومات من الحكومة أو طلب مثول أعضاء الحكومة أمامها وحق مساءلتها[٢].

لقد رأينا في ما سبق من دراستنا ان مجالس الشيوخ في بعض الدول التعددية المقارنة سيان في الدول الفدرالية أم الدول الموحدة، تلعب دورًا في تمثيل التعددية في المجتماعات التي تتألّف منها، وبالتالي تكون عنصرًا مساعدًا في معالجة مشكلة التعددية التي تعاني منها تلك الدول، سواء كانت تلك التعددية جغرافية أم ثقافية أم دينية ام عرقية أم أي شكلٍ آخر.

---

[١] المواد ٦٧ الى ٧٦ من الدستور الإسباني.
[٢] المادة ٨٧ و ٨٩ من الدستور الإسباني والمواد ١٠٩/١١٠/١١١ من الدستور الإسباني.

لبنان أحد الدول التي تعاني من التعددية الطائفية حيث نشأ عنها صراع منذ توافد الجماعات المختلفة الى لبنان، ذلك الصراع تحوّل الى أزمات وحرب أهلية كلّفت تلك الطوائف الكثير من الدماء فضلًا عن الخسائر المادية ولا زال الصراع مستمر الى يومنا هذا. وقد طُرِحَ مجلس الشيوخ في لبنان منذ أن وضع الدستور اللبناني عام ١٩٢٦، لكن ما لبث ان ألغيَ بعد سنة من تشكيله، كما وعيد إعتماده في وثيقة الوفاق الوطني غي الطائف عام ١٩٨٩ في نص يتيم غامض أصبح اليوم مادة للتاويل حول الهدف من وجود مجلس للشيوخ في لبنان. لكن ما يهم من إقتراح مجلسًا للشيوخ في لبنان هو معرفة دوره في معالجة مسألة الطائفية التي فتكت بالمؤسسات السياسية وبالطوائف نفسهم. فهل سيكون دور مجلس الشيوخ في لبنان معالجًا لمشكلة التعددية أسوة بالدور الذي تلعبه مجالس الشيوخ وفق ما سبق في دراستنا؟

# القسم الثاني: مجلس الشيوخ في لبنان

إعتمد لبنان منذ نشأته نظام الثنائية البرلمانية حيث نصت المادة السادسة عشر من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣/ أيار /١٩٢٦ على ما يلي:

***"يتألّف المجلس النيابي اللبناني من مجلسين، مجلس الشيوخ ومجلس النواب"*** .

وبالفعل، إتخذ المفوض السامي بتاريخ ٢٤ ايار ١٩٢٦ قرارًا بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ وذلك إستنادًا الى الصلاحية الدستورية الممنوحلة له بموجب المادة ٩٨ من الدستور. فتشكّل حينها أول مجلس للشيوخ في لبنان، وتوزع أعضائه على أساس طائفي[١]. وفي اليوم التالي إجتمع المجلس وانتُخِبَ الشيخ محمد الجسر رئيسًا له، وفي ٢٦ أيار إجتمع مجلسا النواب والشيوخ وإنتخب أعضاء المجلسين أول رئيس للجمهورية اللبنانية وهو الرئيس شارل دباس.

إنطلقت الحياة الدستورية في لبنان ولكن سرعان ما ظهرت المناكفات السياسية وتعثرت عملية إقرار القوانين وخاصة تلك التي تفرض موافقة المجلسين معًا كإقرار الموازنة، كما امتد ذلك الى شل عمل الحكومة، وبإيعاز من سلطات الانتداب الفرنسي تم إتخاذ القرار بتعديل الدستور وإلغاء مجلس الشيوخ وذلك بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٧ تشرين الأول ١٩٢٧ وضُمّ أعضاؤه الى مجلس النواب.

عادت خلال الحرب الأهلية اللبنانية المطالبة بإنشاء مجلس الشيوخ ولو عن طريق الإقتراحات والتصريحات الغير مباشرة[٢]، وذلك عبر التوصيات والمُذكرات التي تقدمت بها مختلف الأحزاب والطوائف خلال الحرب الأهلية نذكر منها المُذكرة الصادرة عن المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى عام ١٩٧٥[٣]، والمُذكرة الصادرة عن الهيئة العليا للطائفة الدرزية لعام ١٩٨٣ والتي دعت الى إنشاء مجلس للشيوخ ترأسه شخصية درزية ويكون مسؤولًا عن دراسة وتقرير الأمور المصيرية، وقد أوردت أمثلة عن تلك القضايا ( تعديل الدستور، إتخاذ قرارات الحرب والسلم، إبرام المعاهدات الدولية، النظر في إعلان حالة الطوارئ وتنظيم عمل القوات المسلحة، تنظيم الأحوال الشخصية المذهبية وصلاحية منح الجنسية إضافة الى ضرورة موافقة المجلس على تعيين كبار موظفي الدولة)[٤].

[١] زهير شكر، مرجع سابق، صفحة ١٧٨.
[٢] وسام لحام، المفكرة القانونية، العدد ٤٢، آب ٢٠١٦، صفحة ١٤.
[٣] الرئيس حسين الحسيني، مقابلة بتاريخ ٢/ شباط /٢٠١٨ في منزله في عين التينة بيروت.
[٤] وسام لحام، مرجع سابق، صفحة ١٥.

وفي ختام مؤتمر "الحوار الوطني" الذي عُقِدَ في جنيف عام ١٩٨٣، تضمن أحد بنوده إقرار المناصفة بين المسيحيين والمسلمين في مجلس النواب. إلّا أن ممثلي الطائفة الدرزية آنذاك رفضوا توزيع أعضاء المجلس النيابي على أساس طائفي، و طالبوا في المقابل إعتماد ذلك التوزيع في مجلس الشيوخ. أمّا المؤتمر الثاني الذي عقد في لوزان عام ١٩٨٤ أقر في ورقة العمل التي صدرت عنه تشكيل هيئة تأسيسية تضم ممثلين عن جميع القوى والأطراف في لبنان من أجل وضع مشروع دستور لبنان المُستقل، على أن تقوم الهيئة بدرس إستحداث المراكز والمؤسسات المناسبة ومنها ومجلس الشيوخ[١]. ولكن تلك المطالبة الدرزية لم تنجح في تحقيق إجماع حولها إذ تبينت ان هدفها هو إستحداث رئاسة رابعة تُخصَّص للدروز.

بعد إنتهاء الحرب الاهلية اللبنانية وجلوس كافة الاطراف للتحاور والتاكيد على ان لبنان لا يُحكم إلا بالتوافق، وصل المجتمعون الى صيغة توافقية عُرفت بإتفاق الطائف[٢] حيث تمت بموجبه إضافة تعديلات جوهرية وبنيوية على الدستور اللبناني، الى درجة سمحت بإطلاق تسمية الجمهورية الثانية بعد تعديل الطائف، وقد نص في باب الإصلاحات السياسية في البند السابع من الفقرة - أ- التالي:

***"مع إنتخاب أول مجلس نيابي على أساس وطني لا طائفي، يُستحدث مجلس للشيوخ تتمثّل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية***

أدرِجَ هذا النص في المادة ٢٢ من الدستور ولا زالت هذه المادة مسلوبة الحياة تنتظر سحب الروح من الطائفية السياسية الموجودة في جميع المؤسسات الدستورية والوظائف العامة وفي نفوس السياسين ومن بعدها الشعب، لتمنحها الى ذلك المجلس الذي تنتظر ولادته المادة ٢٢ من الدستور الحالي.

عادت اليوم الأصوات تطالب بإنشاء مجلس الشيوخ وخاصة أثناء الازمات والتشنجات السياسية، حيث لا زالت القوى السياسية والعائلات الدينية تأمل أن يكون لإنشاء مجلس الشيوخ التأثير الإيجابي على واقع الحياة السياسية في لبنان، وبالتالي تنتقل سلبيات ومشاكل التركيبة الطائفية السياسية الى داخل ذلك المجلس في حين تنعم المؤسسات السياسية بشكل منتظم. ويُلاحَظ وجود شبه إجماع بين القوى السياسية حول فكرة إنشاء مجلس الشيوخ لكن أي من تلك القوى لا يملك تصوّر موضوعي ومُجرّد عن مصلحته وخلفيته الطائفية، الامر الذي كانت نتيجته تأخير إنشاء مجلس الشيوخ في لبنان الى يومنا الحالي.

---

[١] المرجع السابق، صفحة ١٥.

[٢] هو إتفاق حصل في منطقة الطائف في السعودية بتاريخ ١٩٨٩/٩/٣٠ فإجتمع ٥١ نائبًا من مختلف الطوائف والاحزاب اللبنانية وإتفقوا على وثيقة سميت بوثيقة الوفاق الوطني والتي شكّلت أساسًا لوضع مشروع قانون لتعديل الدستور اللبناني.

تنطلق دراسة مجلس الشيوخ في لبنان الحديث في فصلها الأول من قراءة واقع مجلس الشيوخ قبل الطائف، من خلال دراسة ظروف وأسباب نشأته، ومن ثم تكوينه وصلاحياته، كما ودراسة الأسباب التي أدّت الى إلغائه والتي قد تُشكّل اليوم هاجسًا وحاجزًا أمام القوى الدينية والسياسية لإعادة القبول به والتوافق على إعادة إحيائه من جديد، متحدثين في الفصل الثاني عن شروط وفعالية تشكيل مجلس الشيوخ محاولين وضع تصورًا لما قد يكون عليه ذلك المجلس إذا ما تم التوافق على إنشائه.

# الفصل الاول: مجلس الشيوخ في لبنان قبل الطائف

نشأ مجلس الشيوخ في لبنان مع نشأة الكيان الدستوري للبنان وذلك مع إقرار أول دستور للبنان في ٢٣ ايار١٩٢٦[1]، حيث نصت المادة ١٦ منه على أن يتألف البرلمان من غرفتين مجلس الشيوخ ومجلس النواب وقد توزّع أعضاؤه على أساس طائفي، وهي نتيجة طبيعية لنشأة الكيان اللبناني التي كانت طائفية بإمتياز هذا لأن النظام السياسي في أي بلد يعكس التركيبة الإجتماعية للمجتمع الذي يؤلفه[2].

تكوّن المجتمع اللبناني نتيجة لعدة عوامل كان أهمها الأحداث الدينية التي عصفت بمنطقتنا نتيجة ظهور الديانة الإسلامية مع ما رافقها من حروب وفتوحات وأحداث فرضت واقع جديد لا يمكن تجاوزه، وهو وجود مجموعات بشرية متعددة قوميّاً وعرقيّاً ودينيّا وحتى مذهبيّاً على رقعة جغرافيا واحدة، تلك الجماعات تقاتلت وحاولت إلغاء بعضها البعض من أجل فرض سيطرتها على كامل الرقعة الجغرافية، لكنها فشلت. وبعد أن دفعت ملايين من القتلى والمُهجرين فضلًا عن الخسائر المادية، وصلت الى قناعة تقضي بضرورة التعاون والتفاهم بين مختلف الجماعات من أجل إيجاد وسائل وآليات تُنظّم عيش الجماعات المختلفة في لبنان الواحد. ومع تلك القناعة نشأ الكيان اللبناني.

ترافق مرض الطائفية عملية بناء المؤسسات الرسمية في الدولة اللبنانية وبالرغم من توافق مكونات المجتمع اللباني على رفض الطائفية، إلَّا أن الجميع عمل على تعزيز حضوره داخل مراكز القرار وداخل مؤسسات الدولة تحت ذريعة "حماية" جماعته وطائفته من "سيطرة" الجماعات الأخرى ولا زالت تلك الذريعة تستعمل الى يومنا هذا.

وعليه، إن الحديث عن مجلس الشيوخ قبل الطائف يرتبط بشكل كبير بموضوع دراسة نشأة الكيان اللبناني، لذلك قسّمنا هذا الفصل الى مبحثين، بحيث خصّصنا المبحث الأول لدراسة نشأة الكيان اللبناني، ومن ثم خصّصنا المبحث الثاني من هذا الفصل لدراسة مجلس الشيوخ في لبنان قبل الطائف (ظروف نشأته، تأليفه، صلاحياته ودوره في الحياة السياسية اللبنانية قبل إلغائه).

---

[1] انور الخطيب، ***الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية***، دار العلم للملايين، ١٩٦١، صفحة ٧٦٦.
[2] علي عبد فتوني، ***تاريخ لبنان الطائفي***، دار الفرابي بيروت، الطبعة الأولى، كانون الثاني ٢٠١٣ صفحة ٧.

## المبحث الأول: نشأة الكيان اللبناني

ترتبط دراسة النظام اللبناني إرتباطًا وثيقًا بدراسة التطور التاريخي لنشأة الكيان اللبناني على الصعيد العنصر البشري من جهة والعنصر السياسي من جهة أخرى، فالمعطيات التاريخية تلعب دورًا أساسيًّا في تحديد طبيعة النظام السياسي والمؤسسات السياسية فضلًا عن تحديد الممارسة السياسية ضمن كل مؤسسة. هذا لأن النظام السياسي لأي دولة يعكس التركيبة الديموغرافية داخل مجتمعها. وبالتالي يصبح لزامًا على أي نظام سياسي أن يحترم ويجهد لتمثيل مكونات المجتمع وإلّا كان النظام عرضة لكثير من الخضات والإنتكاسات والإزمات السياسية، والتي قد تتحوّل في بعض الأحيان الى نزاعات وحروب أهلية بين مكونات المجتمع الواحد.

إن النظام السياسي الذي لا ينطلق من واقع مجتمعه ولا يقوم بدراسة عميقة لمجتمعه، يبقى قاصرًا عن تحقيق الإستقرار والتقدّم في المجتمع ومن المعروف إن طائفية النظام السياسي اللبناني تزامنت مع نشأة الكيان اللبناني وتوافد الجماعات المختلفة اليه، ثم جرى تكريسها على الصعيد السياسي بموجب قوانين أساسية وأعراف سلوكية سَمَت النصوص المكتوبة منذ قيام نظام القائمقاميتين في الجبل سنة ١٨٤٢، الذي شكل كيانين طائفيين تم الاعتراف بهما في نص رسمي في نظام شكيب أفندي بإرادة سلطانية سنة ١٨٤٦، مروراً بمجلس الإدارة في جبل لبنان في عهد المتصرفية عام ١٨٦١، وصولًا الى عهد الإنتداب الفرنسي ووضع الدستور اللبناني حيث تأسست في ظله كافة المؤسسات الدستورية ومنها مجلس الشيوخ عام ١٩٢٦[١].

سنحاول في هذا المبحث دراسة نشأة الكيان اللبناني من خلال منظارين فنخصص المطلب الأول لدراسة تركيبة المجتمع اللبناني ولو بشكل عام عبر دراسة نشأة الكيان اللبناني ديموغرافيًّا عبر دراسة تاريخ توافد الجماعات المختلفة الى لبنان، ثم نتحدّث في المطلب الثاني عن تأثير تلك التركيبة على نشأة الكيان اللبناني سياسيّا. بمعنى كيف تمكنت تلك الجماعات المختلفة تنظيم مسألة عيشها سوية على الأرض اللبنانية؟

---

[١] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ١٢٥.

## المطلب الاول: نشأة الكيان اللبناني ديموغرافيًا

لعبَ موقع لبنان الجغرافي دورًا مؤثرًا في تكوين العنصر البشري فيه، بحيث أن المجموعة البشرية التي تؤلّف المواطنيّة اللبنانية بُنِيت على خليط من الجماعات البشرية المختلفة، وبالطبع لا يمكن التكلم عن تعددية في أي مجتمع ما لم يكن هناك على الأقل مجموعتان أساسيتان.

عصفت بالمنطقة المحيطة بلبنان أحداث ونزاعات نتج عنها وفود مجموعات بشرية تنتمي الى ديانات وثقافات وقوميات وتيارات سياسية مختلفة، هذه الجماعات تناقلت بين المناطق اللبنانية المختلفة الى أن إتخذت إحداها سكنًا لها مركزًا لممارسة شعائرها وتقاليدها بحرية والعيش والدفاع عن وجودها. وقد إنقسمت تلك الجماعات بشكل أساسي الى كتلتين أساسيتين، المسيحيون والمسلمون، وما يهمنا نحن في هذه الدراسة ليس تاريخ كل مجموعة أو ديانة على حدة، بل تاريخ إلتقاء هاتين المجموعتين على الأرض اللبنانية.

### النبذة الاولى: توافد الجماعات الى لبنان

يتكوّن المجتمع اللبناني حاليًّا من عدّة جماعات تنتمي غالبيتها الى الديانتين المسيحية والإسلامية. فالديانة المسيحية إنتشرت في الشرق منذ سنة ٦٤ بعد المسيح[١]، وبعد فترة من ذلك الإنتشار وتحديدًا في سوريا حصلت صراعات دينية (مسيحية- مسيحية) رافقتها أعمال عنف دامية بين أتباع الدين الواحد[٢]. وبإختصار كان رهبان القديس مارون، من المتمسكين لقرارات المجمع الخلقيدوني مما أدّى الى إنقسام المسيحيين في سوريا الى قسمين: أتباع المجمع الخلقيدوني بقيادة الموارنة والتي أنقسموا فيما بعد الى كنيستين، الكنيسة المارونية والكنيسة الملكية أو الروم، وقسم ثانٍ كان معارضًا للمجمع ومتمرّدًا عليه وسُمّي أتباعه بالـ **"يعاقبة"** والذين أسَّسوا فيما بعد كنيسة خاصة بهم هي الكنيسة السريانية اليعقوبية[٣]. وقد أدت هذه الإنشقاقات الدينية المسيحية الى صراعات دامية وصلت الى حد إرتكاب المجازر بحق الموارنة على يد اليعاقبة بعد ان كانت الدولة البزينطية تتدخّل لتدعم فريق ضد الآخر تبعًا لمواقف الملوك الذين تعاقبوا على العرش آنذاك.

---

١ وليد فارس، ***التعددية في لبنان***، كتاب منشور على موقعه الالكتروني http:// www.walidphares.com

٢ لمزيد من المعلومات مراجعة تاريخ الموارنة، للكاتب الأب بطرس ضو، دار النهار للنشر، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية ١٩٧٧ الجزء الأول.

٣ عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٦١.

قرَّرَ الموارنة الإستقلال سياسيًّا ودينيًّا عن الدولة البزنطية والإرتباط بروما، التي حافظت على مقررات المجمع الخلقيدوني، فغضب الملك البزنطي وأرسل جيشًا الى سوريا فهاجم ديرمار مارون في شمال سوريا مقر القيادة المارونية فهدمته وقتلت خمسماية راهب، فهرب البطريرك ومن معه الى لبنان وجعل البطريرك مار يوحنّا مارون كرسيّه في كفرحي في منطقة البترون ثم استوطنوا جرود بلاد جبيل وفي الشمال ثم تمددوا جنوبًا وإستوطنوا كسروان والمتن والشوف وجزين وبعض القرى الحدودية مع فلسطين. ناقلين المارونية الى قمم ووديان لبنان المحصنة طبيعيًّا[١].

إذًا، أدت التحولات السياسية والدينية في الشرق الى هجرتين للموارنة. الأولى، بعد مضايقات الحكم البيزنطي الذي لم يقبل باستقلالية كنيسة الموارنة عن كرسي القسطنطينية، فدفع عدد كبير من الرهبان ورجال الكهنوت الى الشمال ووسط لبنان وعمموا المارونية فيه[٢]. والهجرة الثانية حصلت من جراء الفتح العربي حيث إنتقل الثقل السياسي والسكاني للموارنة الى الجبل بانتقال بطريركيتهم وقسم كبير منهم. وتجدر الإشارة الى أن الكتلة المسيحية لم تكن تتشكل من الموارنة فحسب بل من الروم الأورثوذكس الرافضين لسياسة بيزنطيا الأنهزامية والروم الكاثوليك فيما بعد، والآشوريين والسريان وعدة طوائف صغيرة. لكن العدد الأكبر من هذه الكتلة كان مارونيا[٣].

أمّا فيما خص توافد الطوائف الإسلامية الى لبنان فهو مرتبط بنشأة الإسلام وهدفه في تحقيق الكمال للإنسان عبر تنظيم علاقته مع الله من جهة، وتنظيم حياته داخل المجتمع من جهة أخرى[٤]. بمعنى أن الدين الإسلامي يهدف الى تحرير الأنسان وفرض إرادة الله. فالتحرير يعني محاربة التخلف والإنغلاق الإجتماعي الذي كانت تمتاز فيه القبائل في شبه الجزيرة العربية، فجاء الإسلام ينظّم العلاقات الإجتماعية العامة بين القبائل العربية المتناحرة والعلاقات العائلية الخاصة حتى داخل البيت الواحد. فالإسلام لم يكن مُجرّد دين كديانات الشعوب القديمة. بل أتى من خلال رؤيا شاملة كلية لحياة الإنسان. فكان له هدف أوسع من أهداف القوميات الباقية التي كانت تهدف الى تأمين استقلالها فقط.

إنطلاقا من تلك العقيدة، خرجت الجيوش الإسلامية العربية من الجزيرة بعد أن وحدها الإسلام الى "العالم الخارجي". وبدخول الجيوش العربية الإسلامية مناطق الشرق المسيحية الواقعة تحت الحكم البيزنطي عمل المسلمون على تحصين المناطق الساحلية اللبنانية عبر إستقدام أعداد كبيرة من المسلمين

---

[١] علي فتوني، مرجع سابق، صفحة ١٥.
[٢] فؤاد قازان، ***لبنان في محيطه العربي***، دار الفرابي، بيروت ١٩٧٢، صفحة ١٣١.
[٣] علي فتوني، مرجع سابق، صفحة ١٦.
[٤] وليد فارس، مرجع سابق، صفحة ٤٥.

العرب في محاولة لصد الهجمات البزنطية[١]، وبالتزامن مُنِعَ المسيحيون من السكن في المناطق الساحلية خوفًا من سقوط الساحل بيد البيزنطيين، كما إعتمدت السلطات العربية المتتالية حملات تعريب المناطق المحتلة من أجل تثبيت الديانة الإسلامية في جميع أنحاء البلاد[٢]. ومع ازدياد توافد القبائل العربية، إنفجرت مواجهة بين الطرفين، فالإسلام والمسيحية ديانتان، لكنهما أيضا حضارتان ورؤيتان شاملتان مختلفتان، بحيث لا يستطيع أي منهما إستيعاب الآخر دون تذويبه فكانت المواجهة مفروضة عليهما[٣].

أمّا المذهب الدرزي المعروفين بطائفة الموحدون الدروز فيعود أصلهم إلى قبائل التنوخيين، الذين هاجروا إلى الجزيرة العربية بعد إنهيار سد مأرب. ظهرت هذه الطائفة في القرن الحادي عشر في عصر سادس الخلفاء الفاطميين أبي علي المنصور بن العزيز بالله بن المعز لدين الله الفاطمي، الملقب بـ "الحاكم بأمر الله" (٩٨٥- ١٠٢١). تفرعت الطائفة الدرزية من المذهب الاسماعيلي -أحد مذاهب الشيعة- كعقيدة فلسفية في عهد الخلافة الفاطمية في القرن العاشر، ولم تهدف إلى إيجاد مفهوم جديد للخطوط العريضة للدين الإسلامي فحسب، بل إلى تأسيس نواة دينية ذات شكل آخر عن التيار الإسلامي العام وتأثرت بالقرآن والسنة واعتمدت عليهما في معتقاداتها[٤]. كما وسكن الدروز منطقة جبل لبنان وبعض المناطق في سوريا وفلسطين والأردن.[٥]

أنتجت الاحداث التي عصفت بمنطقة الشرق الاوسط عامة ولبنان خاصة واقع فرض وجود مجموعتين أساسيتين مختلفتين. فأصبحت المنطقة تحتوي مجتمع متعدد على رقعة جغرافية واحدة. فكيف تعايشت تلك الجماعات المختلفة في لبنان الواحد؟

**النبذة الثانية: تعايش الجماعات المختلفة في لبنان الواحد**

شكلت فكرة تعايش الجماعات الوافدة الى لبنان مع بعضها البعض ضمن رقعة جغرافية واحدة أمرًا صعبًا أن لم يكن مستحيلًا، فكان يوجد على الأرض اللبنانية هويتان مختلفتان، هوية الحضارة المسيحية

---

[١] فؤاد قازان، مرجع سابق، صفحة ١٤٢.
[٢] محمد علي مكي، ***لبنان من الفتح العربي الى الفتح العثماني***(٦٣٥-١٥١٦)، دار النهار للنشر، بيروت١٩٧٩، صفحة ٥٥.
[٣] علي عبد فتوني، مرجع سابق، صفحة ١٥.
[٤] محمد كرد علي، ***خطط الشام***، دمشق، الجزء الاول، صفحة ١٥٠.
[٥] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة٦٤.

الشرقية وهوية المسلمين العرب مع ما تحمله كل هوية من فوارق وإختلافات جذرية بين تلك الجماعات. فلكل جماعة أعرافها وتقاليدها وديانتها وطريقة تفكيرها وعيشها ضمن مجتمعها[١].

فمن الناحية السوسيولوجية[٢]، أن للمسيحيين ثقافة وحضارة تبلورتا وتطورتا مئات السنين قبل الفتح العربي، فلا يمكن أن تختفي من جراء دخول العرب الى المناطق التي كانوا قد نزحوا اليها. كما أن للمسلمين العرب ثقافة وحضارة انطلقتا مع الإسلام، فلا يمكن الَّا أن توجد وتمارس أينما وجد المسلمون والعرب.

ومن الناحية البسيكولوجية[٣] يوجد إختلافًا كبيرًا بين نفسية الفرد في المجموعة المسيحية الشرقية وبين نفسية الفرد في المجموعة الإسلامية العربية. فنفسية الفرد المؤلفة من العقل والقلب والتصور تؤثِّر على نفس المجموعة وعلى تاريخها. كما أن الفرق النفساني هو نتيجة حتمية للفرق الجماعي الحضاري[٤]. والمقصود بالإختلاف الحضاري ليس مسألة قياس درجات الرقي الأنساني، بمعنى تصنيف الشعوب بين مثقفة "حضارية" وأخرى أُميَّة "بربرية"، إنما المقصود هو قراءة الفارق بين نوعيتين متمايزتين من المجموعات البشرية، بين رؤية كل منها للعالم الماورائي والعالم الأجتماعي، بين طريقتين ونظرتين للحياة. ومن هنا نشأ الصراع والبحث على إيجاد سبل عيش تلك المجموعات في رقعة جغرافية متداخلة نوعًا ما.

قاوم مسيحيوا لبنان المد العربي الى أن وصلوا الى واقع يفرض عليهم الرضوخ والتعايش مع واقع وجود مجموعات غير تابعة للديانة المسيحية أصبحت مقيمة على الإقليم اللبناني، الامر الذي فرض إيجاد صيغة معينة للعيش معًا. فتوزعت المناطق في لبنان بين مجموعات إقطاعية من مختلف الطوائف الدينية التي تفرعت عن الديانتين الأساسيتين[٥]:

- الإمارة التنوخية في بيروت وصيدا وبعض أجزاء الشوف والمتن وقد إنتشر فيها

---

[١] وليد فارس، مرجع سابق، صفحة ١٨.
[٢] وهي تعني دراسة مجتمع مُعيّن وقراءة مكوناته وطريقة عيش أفراده والعادات والتقاليد التي تميزه عن غيره من المجتمعات إضافة الى دراسة نشأته وتطوره.
[٣] اي دراسة سلوك الفرد داخل مجتمعه.
[٤] وليد فارس، مرجع سابق، صفحة ٢٢.
[٥] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٦٧.

- المذهب الدرزي.
- الامارة العسافية التركمانية في كسروان وهم من المسلمون.
- مقدمية الموارنة في الشمال.
- الامارة المعنية في الشوف.
- الامارة الشهابية في وادي التيم.
- إمارة بني بشارة في الجنوب وكانت للشيعة.
- مقدمية جزين وكانت للشيعة.
- ومنطقة المشايخ الحمادية الشيعية وكان نفوذهم من سفوح صنين الشمالية الى جبة بشري مع بلاد جبيل والكورة والبترون وبعلبك وصولا الى الضنية.
- المناطق السنية في بيروت وطرابلس وصيدا.

حرصت كل جماعة منذ وجودها في لبنان على تأمين الإستقلال الذاتي لجماعتها من خلال تحصين نفسها وبناء سلطتها على رعيتها، وكانت أمكنة إنتشارها ونفوذها تتسع وتضيق حسب ظروفها الذاتية وعلاقتها مع القوة المسيطرة في المنطقة إذ لكل جماعة منهم قوة خارجية تحتمي فيها.فكان للمسلمين حماية عربية وكان للمسيحيين حماية غربية[١].

## المطلب الثاني: نشأة الكيان اللبناني سياسيًّا

لا يمكن في لبنان فهم أو تحديد شكل النظام السياسي المُتّبع دون دراسة مراحل تكوين الدولة اللبنانية، ولو بشكل عام ومختصر، إذ أن النظام اللبناني تأسّس نتيجة لتراكمات وعوامل عديدة كان لها الدور الرئيس في نشأة الكيان اللبناني، وقد أثّرت تلك العوامل على تحديد شكل النظام السياسي فيه.

يُلاحظ أن نشأة النظام اللبناني كانت طائفية بإمتياز، حكمتها عدّة إعتبارات وأسباب طائفية وغير طائفية فرضت نفسها على تكوين الدولة اللبنانية، فإضافة الى العوامل الخارجية التي تمثّلت بتدخلات الدول الكبرى التي كانت مسيطرة على المنطقة في الشأن اللبناني، كان للعوامل الداخلية حصة كبيرة في رسم شكل النظام اللبناني حيث إرتبط الأخير بتركيبة المجتمع الديموغرافية المتكونة من نسيج طائفي مختلف الالوان.

[١] علي فتوني، مرجع سابق، صفحة ٢٥.

وعليه، خضعت الدولة اللبنانية في تكوينها لمراحل تاريخية متعددة كان لها الأثر في نشأة الكيان اللبناني والدولة اللبنانية، وتحديد شكل النظام السياسي المتبع فيه.

**النبذة الأولى: مراحل تكوين الدولة اللبنانية**

بعد أن كان العالم الإسلامي منقسمًا منذ القرن الخامس عشر بين الدولة العثمانية ودولة المماليك، هزم السلطان العثماني سليم الأول قائد المماليك في معركة مرج دابق[١]، فهيمن العثمانيين على الأراضي التي كانت تسيطر عليها المماليك ومنها سوريا ولبنان.

كان لبنان عبارة عن عدّة قطاعات على رأس كل منها إقطاعي، وكان الأمير فخر الدين الثاني الكبير مُقرّب جدًا من العثمانيين، الأمر الذي جعل منه مُقدّمًا على سائر الاقطاعيين في جبل لبنان، فإمتدّت سلطته على كافة المناطق اللبنانية الحالية خاصة بعد إنهيار الإمارة التنوخية مع إنهزام دولة المماليك[٢].

كان لجبل لبنان منذ العهد العثماني وضع خاص متميّز عن باقي الأقطار العربية تمثل بداية بنظام إقطاعي عُرِفَ "بالإمارة" حيث أتاح العثمانيون من خلاله للإقطاعيون ممارسة حكما مطلقا على رعاياهم وأتاحوا لسكان جبل لبنان ممارسة معتقداتهم وشعائرهم الدينية ضمن طوائفهم[٣]. وقد تعاقب على حكم الامارة السلالة المعنية الدرزية التي إنتهى حكمها عام ١٦٩٧ بوفاة آخر أمير منها لتبدأ السلالة الشهابية المارونية التي إستطاعت بعد معاناة كبيرة، وبقيادة الأمير بشير الثاني، توحيد الإمارة وتحقيق الوحدة بين أبناء المنطقة فساد فترة من الهدوء والإستقرار.

بعد رحيل الأمير بشير الثاني وتسلّم الأمير بشير الثالث الحكم، إنتفض الدروز عام ١٨٤١ وجرت أحداث طائفية دامية كان للخارج اليد العليا فيها والدعم الكامل لها بهدف تقوية طائفة على أخرى، الأمر الذي حمل الدولة العثمانية على إتخاذ قرار بحل الإمارة، وإتباع لبنان بالدولة العثمانية، لكن ذلك القرار لم يُساهم في إنهاء الصراع الدامي مما حذا بالدول الكُبرى، وخاصة بريطانيا التي كانت داعمة للدروز، بإقتراح تقسيم جبل لبنان الى قسمين أو ما يُعرف بنظام القائمقاميتان، شمالية وجنوبية، مسيحية ودرزية.

---

[١] هي معركة وقعت بين العثمانيين والمماليك في منطقة حلب قاد العثمانيين السلطان سليم الأول وقاد المماليك السلطان قانصوه الغوري حيث تمزق جيش المماليك بسبب الخيانة وكان لتلك الواقعة الاثر الكبير في سيطرة العثمانيين على المنطقة وصولًا الى مصر.

[٢] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٧٠.

[٣] كمال الصليبي، ***تاريخ لبنان الحديث***، دار النهار والنشر، بيروت ١٨٧٨، صفحة ٧٤.

شكّلت تلك الصيغة أول نظام قائم على أساس طائفي[1]. وبالرغم من إقرارها وإعتمادها، لم تكن نظامًا مثاليًا وعلاجًا شافيًا لمُشكلة التعددية الطائفية في لبنان آنذاك، فقد طرحت تلك الصيغة حين تطبيقها مشاكل عديدة إن كان فيما خص التداخل بين سكان الجبل من جهة، وموضوع الأقليات من جهة أخرى، كما أن الحلول التي وضعت لتلك المشاكل لم تكن واقعية أبدًا كموضوع تبادل السكان ومسألة الخضوع الطائفي والجغرافي ووضع نظام المناطق الحرة.[2]

تجددت الخلافات بين الموارنة والدروز لأسباب ديموغرافية جعلت من الموارنة أكثرية على حساب الدروز الذين أصبحوا أقليات نتيجة لهجرة الموارنة من دمشق الى لبنان[3]، فتمسّك الدروز بنظام القائمقاميتان الذي يُشكل ضمانة لكيانهم ووجودهم، بالمقابل رفض الموارنة هذا التقسيم الذي أصبح غير "عادل" لهم، الأمر الذي أدى إلى نشوب فتنة كبيرة وحرب أهلية مسيحية- درزية بمباركة خارجية وخاصة من قبل الدولة العثمانية التي كانت تعمل على إنتزاع الحكم من الطرفين لمصلحتها. ونتيجة تدخل بعض الدول الأجنبية (التي كانت سببًا في إشعال تلك الفتنة) تم إرسال لجنة للتعاون مع فؤاد باشا موفد الدولة العثمانية لحل النزاع اللبناني، حيث توصلت الى وضع بروتوكول في ٩ حزيران ١٨٦١م مع ملحق حول النظام الاساسي لجبل لبنان عُرِف بـ "المتصرفية".

قضى نظام المتصرفية بوجود حاكم مسيحي، ومجلس إدارة مؤلف من إثناعشر عضوًا موزعين على الطوائف، ونرى هنا أن التوزيع الطائفي للسلطة بدأ يتكرّس[4]، ومع دخول الدولة العثمانية الحرب العالمية الأولى ونتيجة لإنهزام محورها حيث تم بنتيجته توقيع إتفاقية سايكس-بيكو التي قسَّمت المنطقة الى دول تحت وصاية فرنسا وبريطانيا فوضِعَ لبنان تحت نظام الإنتداب الفرنسي الذي كان مؤيدًا لطموح المسيحيين بإنشاء دولة لبنان الكبير بأقضيته الطبيعية، ونتيجة مطالبات بعض اللبنانيين أصدر الجنرال غورو في ٣١ اب ١٩٢٠ القرار الأساسي رقم ٣١٨ تم بموجبه حل مجلس الادارة وإنشاء دولة لبنان الكبير بعد أن ضم الاقضية[5] التي سُلِخت عن لبنان أثناء حكم المتصرفية.[6]

---

[1] زهير شكر، ***الوسيط في القانون الدستوري اللبناني***، الجزء الأول، صفحة ٥٢ وما يليها.
[2] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٧٣.
[3] زهير شكر، مرجع سابق، صفحة ٥١.
[4] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ٧٤.
[5] المرجع السابق، صفحة ١٠٩.
[6] لحد خاطر، ***عهد المتصرفين في لبنان (١٨٦١-١٩١٨)***، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت ١٩٦٧، صفحة ٩٦.

ترأس دولة لبنان الكبير حاكم فرنسي ولجنة إدارية مؤلفة من سبعة عشر عضواً، عشرة أعضاء من المسيحيين وسبعة من المسلمين[١]، وهنا نجد ان التركيبة الطائفية تركزت في النظام والحكم بعدما أصبح واضحًا أن أي تجاهل لأي من المكونات اللبنانية سيؤدي الى عدم إستقرار داخل البلاد ونزاعًا بين الطوائف.[٢]

إلتزمت سلطات الإنتداب في صك الإنتداب وضع دستور للبنان، وبعد أحداث إقليمية وضغوطات داخلية، تم وضع دستورًا للبنان في ٢٦/ ايار ١٩٢٦ أنشأ بموجبه المؤسسات الدستورية الأساسية التي بني عليها نظام الحكم في الدولة اللبنانية فما هو نظام الحكم في لبنان؟

**النبذة الثانية: نظام الحكم في الدولة اللبنانية**

تقسم الأنظمة السياسية في العالم الى ثلاثة أنواع رئيسية، النظام الرئاسي كالنظام المطبّق في الولايات المتحدة الاميركية، والنظام البرلماني كالنظام البريطاني، والنظام الشبه رئاسي المطبّق في بعض الدول الاوروبية. فما هو موقع وتصنيف وموقع النظام السياسي اللبناني من بين هؤلاء الانظمة السياسية؟

لم ينص دستور ١٩٢٦ على تحديد طبيعة النظام اللبناني كون مصادر وضع الدستور (كما سنبيّن لاحقًا) كانت متعددة، وبعد أن كان شكل النظام اللبناني أقرب الى النُظُم البرلمانية تم إقرار عدّة تعديلات[٣] عززت سلطات الإنتداب من خلالها موقع رئيس الجمهورية الأمر الذي جعل النظام اللبناني يقترب من النظام الرئاسي منه الى النظام البرلماني. لكن هذا الأمر قد تغير مع تعديلات الطائف بعد أن أدخلت مقدمة الدستور التي نصت الفقرة (ج) منها على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، لكن هل أن الممارسة السياسية والتطبيقية للحكم في لبنان هي حقاً ممارسة لقواعد النظام البرلماني؟ ماذا عن الأحزاب السياسية التي تشكل عصب النظام البرلماني؟ ماذا عن علاقة الحكومة مع البرلمان؟ ماذا عن السلطة التنفيذية في لبنان ودور رئيس الجمهورية فيها؟

من المعروف أن النظام البرلماني في بريطانيا قد نشأ نتيجة لتقهقر سلطة الملك وتوسع سلطة ممثلي الشعب، ونتيجة لعدم مسؤولية الملك عن أفعاله كان لا بد من وجود صمام أمان متمثل بالحكومة التابعة

---

[١] زهير شكر، مرجع سابق، صفحة ١٢٥.
[٢] إميل شاهين، ***التكوين التاريخي لنظام لبنان السياسي الطائفي***، لبنان السلطة ولبنان الشعب، الطبعة الأولى، دار الفارابي، بيروت، لبنان، أيلول، ٢٠١٥، صفحة ١٦٥.
[٣] تعديل المادة ٥٥ تاريخ ٨ أيار ١٩٢٩/ المادة ٣ من قرار عدد ١٣٠ ف.س. تاريخ ١٩٤٣/٣/١٨، أحمد زين وماجد ماجد، مرجع سابق، صفحة ٢١٦.

للملك والمسؤولة أمام البرلمان[1]. يقوم النظام البرلماني على الفصل والتوازن بين السلطات من خلال العناصر التالية: وجود الأحزاب السياسية، ثنائية السلطة التنفيذية التي تتمثل بالملك او الرئيس الغير مسؤول سياسيا، والحكومة المسؤولة أمام البرلمان، حق الحكومة بحل البرلمان، سيطرة الحكومة على باقي السلطات بسبب النظام الحزبي الذي يجعل البرلمان في حالة تبعية للحكومة بسبب سيطرة الأحزاب السياسية التي تشكل الأكثرية التي تتألف منها الحكومة، إضافة إلى حقها في حل البرلمان[2].

الواقع في لبنان مختلف، حيث أن اللاعب الأساس في النظام البرلماني المتمثل بالأحزاب السياسية غائب، لتأخذ مكانه الأحزاب الطائفية التي سيطرت على الحياة السياسية منذ تكوين لبنان، وأدت الى وجود فرز طائفي جعل الانتماء يكون للطائفة وليس للوطن. فالحزب السياسي يشمل أفراد من عدة طوائف يحملون مشروع سياسي مشترك وتجمعهم وحدة المصالح والتطلعات والخيارات السياسية ويناضلون للوصول الى السلطة[3]، أما الأحزاب الطائفية فهي تتألف من أبناء الطائفة فقط ومشروعهم الأساسي هو ما يسمى **"حماية حقوق الطائفة"**[4].

وعلى صعيد السلطة التنفيذية في النظام البرلماني فإنها تتميز بالثنائية أي وجود رأسين فيها، رأس يمثله رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس، ورأس تمثله الحكومة المكونة من رئيس الحكومة والوزراء، أي رئيس دولة يملك ولا يحكم ولا مسؤولية سياسية عليه، وحكومة تحكم وتكون مسؤولة أمام البرلمان ويكون للحكومة سلطة حل البرلمان. لكن ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني هي غالبًا شكلية، بحيث يكون لرئيس الجمهورية دوراً فخرياً في هذا النظام، وصلاحياته ليست إلاّ صلاحيات شكلية بصفته رمز الدولة وممثلاً للأمة، حتى أن صلاحياته في إصدار القوانين وإقرار المعاهدات وتوقيع المراسيم وتعين رئيس الوزراء والوزراء وحل البرلمان تبقى رمزية لان واقع إتخاذ القرارات يتم من قبل الحكومة، ودور الرئيس إعلان هذه المقررات وليس إنشائها.

كانت السلطة الإجرائية في لبنان قبل تعديل الطائف مناطة برئيس الجمهورية يعاونه الوزراء، أي أن الحكومة كانت أداة بيد الرئيس، وكانت مسؤولة أمام الرئيس الذي له حق إقالة الوزراء. كما أن حل البرلمان كانت من صلاحية رئيس الجمهورية بموافقة الحكومة التي هي في تبعية دستورية وسياسية تجاه الرئيس

---

[1] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.
[2] غسان بدر الدين وعلي عواضة، مرجع سابق، صفحة ٢١٨.
[3] عصام سليمان، مرجع سابق، صفحة ١٢٨.
[4] علي إبراهيم، **دروس في المؤسسات الإجتماعية والسياسية**، دار الفكر اللبناني، صفحة ١٩٨.

وهذا يناقض مبادئ النظام البرلماني[١]. بعد تعديل الطائف الذي ما كان إلاّ مكرساً لأعراف دستورية سابقة،فقد الرئيس بعض صلاحياته التي كان أصلا لم يمارسها منفرداً كحقه بحل البرلمان لتعطى هذه الصلاحية للحكومة لكن ضمن شروط شبه مستحيلة، كما تم الابقاء على الاحزاب الطائفية أقله من ناحية الواقع والممارسة، ومن ناحية السلطة التنفيذية نجد أن الدستور جعل الثنائية متساوية بين الرئيس والحكومة، وأحياناً لامتساوية لمصلحة الرئيس فيما خص الامور المتوقفة على مبادرته، وأحياناً أخرى لمصلحة مجلس الوزراء ورئيسه فيما خص صلاحيات المجلس ورئيسه.

نستنتج مما تقدم، أنه بالرغم من نص الدستور الصريح على إعتبار النطام في لبنان برلماني، إلاّ أنه من دراسة النصوص الدستورية والممارسة الفعلية للحكم وطريقة إدارة البلاد، وإنطلاقاً من تركيبة لبنان ونشأته الطائفية وخاصة الذهنية الطائفية والمناطقية للمجتمع المدني وضعف الأحزاب السياسية، كل ذلك يقودنا الى تصنيف النظام اللبناني بأنه نظام برلماني توافقي طائفي، بحيث أنه لا يمكن تطبيق النصوص الدستورية وإنتظام الحياة السياسية في لبنان ما لم يتم التوافق طائفياً على آليات الحكم، وبمعنى آخر أن التوافق الطائفي مقدم على تطبيق النصوص الدستورية لتأمين حسن سير الحياة السياسية في لبنان وهذا ما شهدناه من خلافات حول تشكيل الحكومة لأن الحل ياتي دائمًا من التوافق الطائفي وليس من النص الدستوري.

ومن هنا يُطرح التساؤل عن مكانة ودور مجلس الشيوخ في تحقيق التوافق الطائفي السياسي؟ وهل ينجح بأن يكون صمّام أمان للنظام السياسي اللبناني؟ إنطلاقًا من ذلك يجب دراسة نشأة مجلس الشيوخ في لبنان قبل الطائف وآلية عمله وصلاحياته وأسباب إتخاذ القرار بإلغائه تمهيدًا لدراسة إمكانية إعادة تفعيل تلك المؤسسة الدستورية التي أعاد إحيائها الدستور في المادة ٢٢ منه، متطرقين الى الأسباب المؤدية الى تأخر تأليفه كما وكيفية تأليفه وصلاحياته.

## المبحث الثاني: نشأة مجلس الشيوخ في لبنان قبل الطائف

بدأت تجربة مجلس الشيوخ في لبنان في العام ١٩٢٥ حين أوكلت سلطات الإنتداب الى المجلس التمثيلي مهمّة صياغة دستور لبنان[٢]، وبالفعل شكّل المجلس لجنة تولّت مهمة وضع مشروع الدستور اللبناني بعد أن

[١] زهير شكر، مرجع سابق، صفحة ٤٢٧.

[٢] تنقسم الآراء حول حقيقة الجهة التي وضعت مشروع الدستور اللبناني إذ نصت المادة الاولى من صك الانتداب ان الدولة المنتدبة تضع الدستور بالاتفاق مع السلطات المحلية، في حين اتى جواب مندوب الفوضية العليا على سؤال الامير فؤاد ارسلان له حول المادة الاولى من صك الانتداب على الشكل التالي:" مع الاحتفاظ بحقوق الدولة المنتدبة التي تحدد بموجب تصريح من فخامة المفوض السامي، فإنني أوكد للمجلس أن له ملء الصلاحية بإعداد دستور البلاد" ولاشك ان في هذا الجواب دليلا على صوابية الرأي القائل ان اللجنة المنبثقة عن المجلس التمثيلي هي من وضع مشروع الدستور. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الاول ٢٠٠٦ ص ١٦٥.

إعتمدت عدة مصادر مادية وبشرية، حيث إعتمدت مسودة الدستور الفرنسي وقامت بإستفتاء شعبي عبر توجيه أسئلة لمختلف مكونات المجتمع اللبناني. فالنظام الفرنسي يعتمد الثنائية البرلمانية، كما ان نتيجة الإستفتاء كانت تُرجّح إعتماد نظام المجلسين.

أناط الدستور اللبناني السلطة التشريعية بالبرلمان الذي تكوّن من مجلسين: مجلس نواب ومجلس شيوخ، فتألف الأول من أربعين نائبًا يتم إنتخابهم على درجتين، ولتسهيل وضع الدستور موضع التنفيذ تم الإبقاء على المجلس التمثيلي الذي تحول الى مجلس نواب سندًا للمادة ٩٧ من الدستور. أما مجلس الشيوخ فقد تكون من ستة عشر عضوا يتم إختيارهم عن طريق نظام يجمع ما بين التعيين والإنتخاب لكن إستثنائيًّا جرى تعيين أعضاء المجلس الأول من خلال المفوض السامي سندًا للمادة ٩٨ من الدستور. وسوف يصار الى تفصيل ذلك فيما يلي.

## المطلب الأول: ظروف نشأة مجلس الشيوخ في لبنان

ترتبط نشأة مجلس الشيوخ في لبنان بنشأة الجمهورية اللبنانية ووضع دستورها، ومن البديهي القول أن ظروف وضع الدستور اللبناني كانت نفسها التي أوجدت أو أدت الى إعتماد الثنائية البرلمانية في لبنان. وعليه لا بد من اطلالة سريعة على كيفية وضع الدستور اللبناني، محاولين معرفة ظروف وأسباب إعتماد الثنائية البرلمانية بما خص مجلس الشيوخ.

### النبذة الاولى: كيفية وضع الدستور اللبناني

بدأت رحلة وضع الدستور اللبناني مع قرار فرض الإنتداب الفرنسي على منطقتنا عام ١٩٢٣، حيث ألزمت المادة الأولى من صك الإنتداب فرنسا أن تضع خلال ثلاث سنوات من تاريخ بدء الإنتداب، قانونًا أساسيًّا لسوريا ولبنان على أن تُشرك السلطات المحلية في إعداده ويكون محققا لحقوق ومصالح وامنيات الاهالي القانتين في هذا الاقليم[١].

رفعت دولة الإنتداب عام ١٩٢٤ تقريرها السنوي الى عصبة الأمم عن حال البلاد الواقعة تحت الإنتداب الفرنسي فأشارت في متنه الى عزمها وضع القانون الأساسي لسوريا ولبنان وفقًا لروح صك الإنتداب وأوردت فيه المواضيع التي يجب أن يتضمنه القانون وهي:

---

[١] إدمون رباط، مرجع سابق، صفحة ٤١.

١. المبادئ العامة الواجب تطبيقها في حكم جميع البلدان الواقعة تحت الإنتداب الفرنسي.

٢. التقسيم الجغرافي النهائي وذلك بتعيين المناطق التي يجب أن تُضم مع الإحتفاظ بالإنتداب على شكل الدولة النهائي بما لهذه الدولة من أوصاف السيادة.

٣. المبادئ التي يرتكز عليها نظام السلطات العامة وطريقة عملها في الدول.

٤. الأصول الواجب إتباعها لحل المسائل المُشتركة بين الدول.

٥. التدابير الإنتقالية."[١]

يُلاحظ أن سلطات الإنتداب أرادت التفرّد في وضع القانون الأساسي في حين أوجبت المادة الأولى من صك الإنتداب إشراك السلطات المحلية في عملية وضع الدستور. من هنا نشأ جدال تفسيري بين سلطات الإنتداب والمجلس التمثيلي اللبناني من جهة، وجدال داخلي بين اللبنانيين لتفسير المقصود "بالسلطات المحلية"، فهل المقصود فيها المجلس التمثيلي أم كافة أطياف المجتمع. رُفِعَ النقاش الثاني الى مندوب المفوض الثاني عبر سؤال من الشيخ يوسف الخازن فكان الجواب أن المقصود بالسلطات المحلية ليس الرسمية منها فقط بل يجب أن يمتد الرأي ليشمل المزارعين والتجار والصناعيين، ممثلي عن النقابات والمهن الحرة، رؤساء الطوائف الدينية ورؤساء البلديات والقضاة.[٢]

أمّا بالنسبة للجدال الأول المتعلق بإستئثار سلطات الإنتداب لمهمة وضع الدستور اللبناني منفردة، وبالرغم معارضة القوى اللبنانية لذلك، عهدت سلطات الإنتداب الى لجنة فرنسية مهمة وضع القانون الاساسي لسوريا ولبنان[٣]، مع العلم أنه أنيط بلجنة لبنانية أنبثقت عن المجلس التمثيلي الللبناني مهمة وضع مسودة الدستور اللبناني وذلك بعد رجوع رئيس الحكومة الفرنسية عن موقف فرنسا السابق بإستئثارها بوضع الدستور[٤].

---

[١] زهير شكر، مرجع سابق، صفحة ١٥٧.
[٢] كمال الصليبي، ***بيت بمنازل كثيرة – الكيان اللبناني بين التصور والواقع***، ترجمة عفيف الرزّاز، مؤسسة نوفل، بيروت، الطبعة الرابعة ٢٠٠٧، صفحة ٨٥.
[٣] هي لجنة بول- بنكور وتالفت من عضو في مجلس الشيوخ الفرنسي ( REYNALD) ومستشار قانوني من وزارة الخارجية الفرنسية ويدعى (CLINCHAUD) و استاذ القانون في جامعة باريس GIDEL و وزير مفوض يدعى CLAUZEL وقنصل عام يدعى BARGETON إضافة الى مسشار في مجلس الدولة LEON NOEL ومندوب فرنسا في لجنة الإنتدابات التابعة لعصبة الامم CAIX
[٤] للتوسع حول اللجنة التي قامت بوضع الدستور مراجعة كتاب الدكتور زهير شكر مرجع سابق ص ١٥٩ وما يليها.

إجتمع المجلس التمثيلي في ١٠ كانون الأول عام ١٩٢٥ وعلى جدول أعماله مشروع القانون الأساسي، وقد تقرر تأليف لجنة خاصة من أجل وضع القانون الأساسي وتقديمه للمجلس. وبالفعل أنتخبت اللجنة[1] وبدأت عملها من خلال إجراء إستفتاء عبر توجيه ١٢ سؤال الى بعض الشخصيات من مختلف أطياف الشعب اللبناني فحصلت بنتيجتها على ١٣٢ جوابًا في مقابل رفض ٣٢ شخصًا الإجابة على الأسئلة لعدم إقتناعهم بفكرة الإنفصال عن الوحدة العربية السورية، وبالتالي إنشاء الكيان اللبناني المستقل.

إنتهت اللجنة من الإستفتاء ووضعت تقريرها وأرسلت مشروع الدستور الى المجلس التمثيلي. وفي ١٨ أيار وجه حاكم لبنان كايلا "Cayla" دعوة الى رئيس المجلس التمثيلي مرفقة بمرسوم فتح دورة إستثنائية للمجلس من أجل دراسة مشروع الدستور، وفي اليوم التالي بدأ المجلس إجتمعاته المفتوحة والتي بلغت ثماني جلسات في أربعة أيام مناقشة الدستور بحضور مندوب مفوض السامي الذي شارك بالمناقشات التي إنتهت بإقرار مشروع الدستور مع بعض التعديلات الطفيفة.

في ٢٣ ايار ١٩٢٦ أعلن المفوض السامي من داخل المجلس التمثيلي وضع الدستور موضع الإجراء. وقد نصت المادة ١٦ منه ***:" يتولى السلطة المشترعة هيئتان مجلس الشيوخ ومجلس النواب"***[2] فكيف نشأ فعلًا مجلس الشيوخ في لبنان؟

**النبذة الثانية: كيفية نشوء مجلس الشيوخ في لبنان**

تشكلت نواة مجلس الشيوخ في لبنان منذ أن قررت اللجنة المنتخبة من المجلس التمثيلي إجراء إستفتاء عبر الأسئلة التي وجهتها لشخصيات لبنانية تمثّل جميع أطياف المجتمع اللبناني ومن تلك الأسئلة كان السؤال الثاني المتعلّق بالبرلمان، هل يتكون من مجلس واحد أم من مجلسين؟ فكانت النتيجة أن ١٢٧ جوابًا من أصل ١٣٢ أيدوا نظام المجلسين بإعتباره يحقق تمثيل أشمل و"يلعب دور الحكم بين المجلس النيابي والسلطة التنفيذية" إضافة الى الإيجابيات العامة لإعتماد الثنائية البرلمانية في دول عديدة من العالم. ومن هنا نجد أن اللجنة قد وجدت عند أغلبية الشعب اللبناني ميلًا وتأييدًا مؤيدًا لإعتماد نظام المجلسين.

والسؤال التاسع كان حول كيفية إختيار أعضاء مجلس الشيوخ في حال تقرر إنشائه، بالإنتخاب أم بالتعيين؟ وفي هذه الحلة من له صلاحية التعيين؟ وما هو أعضاء مجلس الشيوخ؟

---

[1] تألفت اللجنة من السادة موسى نمور رئيسًا، والسادة الاعضاء : بترو طراد و يوسف سالم و ميشال شيحا و عمر الداعوق و فؤاد ارسلان و روكز ابي نادر و صبحي حيدر و عبود عبد الرزاق و يوسفالزين و شبلي دموس و جورج زوين وجورج ثابت. مذكور في كتاب الدكتور زهير شكر مرجع سبق ذكره صفحة ١٦٥.

[2] احمد زين وماجد ماجد، ***محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦-١٩٥٥*** ، طبعة ١٩٩٥، مؤسسة ماجد إخوان، صفحة ٣٠.

أجمعت الأجوبة على إعتماد النظام المختلط ما بين التعيين والإنتخاب في حين تعددت الآراء حول عدد الأعضاء الذي يجب أن يتالف منه المجلس.

والسؤال العاشر كان حول مدة ولاية مجلس الشيوخ؟

فكانت الأجوبة تتراوح بين ٥ و ٧ سنوات وذلك من أجل "إعطاء مجلس الشيوخ الوقت الكافي وتأمين الاستمرارية حتى لا يكون هناك فراغ في السلطة التشريعية"[١]

وهنا نلاحظ أن اللجنة المنتخبة لوضع الدستور اللبناني قد أخذت بعين الإعتبار توجهات الأشخاص الذين قد تم إستفتائهم وخاصة لجهة إعتماد الثنائية وكيفية إختيار أعضاء مجلس الشيوخ.

وفي الجلسة الثالثة لإقرار الدستور اللبناني تاريخ ٢٠ ايار ١٩٢٦ تم إقرار المادة ١٦ دون أي نقاش سوى معارضة صبحي بك حيدر الذي كان مخالف لمبدأ إنشاء مجلس الشيوخ[٢]، وبذلك يمكن القول أن إنشاء مجلس الشيوخ كان مطلبًا شعبيًّا.

وقد نص الدستور في المادة ٩٨ منه

***" تسهيلًا لوضع هذا الدستور موضع الإجراء في الحال، وتأمينًا لتنفيذه بتمامه، يعطى لفخامة المفوض السامي للجمهورية الفرنسية الحق بتعيين مجلس الشيوخ الأول المؤلف وفقًا لأحكام المادة ٢٢ و ٩٦ الى مدى لا يتجاوز سنة ١٩٢٨".***

وفي ٢٤ ايار ١٩٢٦ وإستنادًا على صلاحياته الدستورية المنصوص عنها في المادة ٩٨ أعلاه، إتخذ المفوض السامي قرارًا بتعيين أعضاء مجلس الشيوخ وتشكّل أول مجلس للشيوخ في لبنان وقد تكون وتوزع أعضائه على أساس طائفي. إلّا ان تأليف المجلس وصلاحياته رافقته مناقشات عديدة بين أعضاء المجلس التمثيلي، وخاصة لجهة صلاحيات مجلس الشيوخ وطريقة تكوينه وعمله، بل كان بعض الأعضاء معارضون لفكرة إنشاء مجلس شيوخ نظرًا لصغر لبنان جغرافيًّا وخوفًا من عرقلة الحياة السياسية في لبنان.

---

[١] زهير شكر مرجع سابق، صفحة ١٧٣.
[٢] احمد زين و ماجد ماجد، مرجع سابق، صفحة ٣١.

## المطلب الثاني: تكوين مجلس الشيوخ وصلاحياته قبل الطائف

عندما ينص أي دستور على إعتماد الثنائية البرلمانية بدل من إعتماد المجلس الواحد يعني ان للمجلس الثاني دور ومهمّة قصدها واضعوا الدستور من وراء إعتماد الثنائية، من هنا يجب أن يختلف مجلس الشيوخ عن مجلس النواب أكان من حيث الشكل والتنظيم من جهة ومن حيث الصلاحيات والمهام من جهة أخرى، فإذا أتُبِعَ ذات التنظيم وذات الصلاحية كان هناك تشابه وتكرار للمجلسين الأمر الذي يؤدّي الى ضياع الهدف الذي من أجله تم إنشاء مجلس الشيوخ. لذلك إن دراسة تنظيم وصلاحيات مجلس الشيوخ قبل الطائف وإستخلاص الأسباب التي أدّت الى إلغائه في محاولة لوضع الحلول أو المعالجات الممكنة لتلك الأسباب كخطوة أولى في موضوع إنشاء مجلس الشيوخ في لبنان.

### النبذة الأولى: تنظيم مجلس الشيوخ قبل الطائف

تألف مجلس الشيوخ من ستة عشر عضواً يعين رئيس الحكومة[١] سبعة منهم بعد استطلاع رأي الوزراء وينتخب الباقون وتكون مدة عضو مجلس الشيوخ ست سنوات ويمكن أن يعاد انتخاب الشيوخ الذين انتهت مدة ولايتهم أو أن يجدد تعيينهم على التوالي (وفقاً لأحكام المادة ٢٢ من الدستور قبل ألغاءها بالقانون الدستوري عام ١٩٢٧). وكان يشترط في عضو مجلس الشيوخ أن يكون لبنانياً بالغاً من السن خمساً ثلاثين سنة كاملة. ولا يشترط في صحة انتخاب أو تعيين عضو في مجلس الشيوخ أن يكون مقيماً في لبنان الكبير في موعد الانتخابات (وفقاً لأحكام المادة ٢٣من الدستور قبل ألغاءها بالقانون الدستوري عام ١٩٢٧)، وكان للشيوخ وحدهم الفصل بصحة بعضويتهم (المادة ٣٠ من الدستور قبل إلغائها)

وقد توزعت المقاعد في مجلس الشيوخ على الطوائف بالشكل الآتي: ٥ موارنة ٣ سنيون ٣ شيعيون ٢ أرثوذكس ١ كاثوليك ١ درزي ١ اقليات (وفقاً لأحكام المادة ٩٦ من الدستور قبل ألغاءها بالقانون الدستوري عام ١٩٤٧). علماً أن الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب كان غير جائز، أما بين أعضاء البرلمان ووالوزارة فكانت جائزة شرط أن لا يزيد عدد الوزراء عن ثلاثة (المادة ٢٨ من الدستور قبل إلغائها) وعلى أن يختار العضو خلال ٨ أيام من إنتخابه أو إبلاغه قرار تعينه أن يختار بين وكالتين (المادة

[١] تعطي المادة ٢٢ القديمة من دستور ١٩٢٦ رئيس الحكومة صلاحية تعيين الشيوخ مع العلم أن المادة ٥٣ القديمة من دستور ١٩٢٦ نصت على ان رئيس الجمهورية يعين الشيوخ . أحمد زين وماجد ماجد، مرجع سابق، صفحة ٤٥٧.

٢٩ من الدستور قبل إلغائها) علمًا أنه لم يصدر القانون الذي ينظم العضوية في مجلس الشيوخ بسبب قصر عمره.[1]

وقد أعطى الدستور لكل مجلس أن يضع نظامه الداخلي (المادة ٤٣ من الدستور قبل تعديلها عام ١٩٢٧)

وعند افتتاح عقد تشرين الأول يجتمع كل من المجلسين برئاسة أكبر اعضائه سناً ويقوم العضوان الأصغر سناً بينهم بوظيفة سكرتير ويعمد إلى تعيين الرئيس ونائب الرئيس والسكرتيرين كل منهم على حدة بالاقتراع السري وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين وتبنى النتيجة في دورة الاقتراع الثالثة على الغالبية النسبية وإذا تساوت الأصوات فأكبر المرشحين سناً يعد منتخباً"، علماً أن رئيس مجلس الشيوخ كان يتراس المجلسين عندما يجتمعان معاً ويسمى حينها عمدة البرلمان وهو الذي يحفظ النظام داخل مجلس الشيوخ.

كان ينعقد مجلس الشيوخ ومجلس النواب المكونان للبرلمان في كل سنة في عقدين عاديين، يبدأ الاول في أول ثلاثاء يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول وتخصص جلساته بالبحث بالموازنة والتصويت عليها قبل اي عمل اخر ويدوم هذا العقد ستين يوما (المادة ٣٢ ) ويجوز ان ينعقد البرلمان بعقود إستثنائية بناءً لدعوة من رئيس الجمهورية يتم تحديد مواعيد افتتاح العقود واختتامها إضافة الى جدول الاعمال بمرسوم الدعوة، علمًا أنه يجب على رئيس الجمهورية توجيه الدعوى الى البرلمان في حال طالبت بذلك الأكثرية في كل مجلس أو في حال طلبه ثلثا اعضاء مجلس النواب( المادة ٣٣). ولا يكون إجتماع المجلس قانوني ما لم يحضره أكثر من نصف الأعضاء، وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات وإذا تعادلت يسقط المشروع (المادة ٣٤) وتجدر الملاحظة ان الأغلبية المقصودة هي اغلبية الحاضرين وليس أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس كما جلسات المجلس تعقد بصورة علنية، لكن يجوز أن يجتمع في جلسة سرية بناءً على طلب من الحكومة أو خمسة من أعضائه (المادة ٣٥ من الدستور) كما لا يجوز التصويت بالوكالة (المادة ٤٥ من الدستور). ويكون التصويت على القوانين والثقة بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عالٍ أما في حالة الإنتخاب فيتم التصويت بالإقتراع السرّي (المادة ٣٦ من الدستور).

---

[1] أحمد زين وماجد ماجد، مرجع سابق، صفحة ٣٥.

بتاريخ ٢٥ أيار ١٩٢٦ عقد مجلس الشيوخ جلسته الأولى دون أن يكون له نظام داخلي يُنظّم العمل داخل هذه المؤسسة الدستورية، وقد ترأس الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سنًّا[١] وهو السيّد نخلة تويني، ثمَّ شرع بإنتخاب رئيسًا له وهو الشيخ محمد الجسر وأمينيْ للسر تطبيقًا لأحكام المادة ٤٤ من الدستور.

وفي جلسة ١٦ حزيران ١٩٢٦ دعا رئيس المجلس الى إنتخاب لجنة لوضع النظام الداخلي للمجلس، فتشكلت اللجنة ثم إنتخبت الأستاذ ألبير قشّوع مقررًا ونظرًا لضيق الوقت، وضع السيد قشّوع تقريرًا من خيارين إثنين أولهما إعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب وثانيهما تأليف لجنة واحدة من ٩ أعضاء تقوم بدورها بتشكيل لجان فرعية تعمل تحت إشراف وموافقة اللجنة العامة. وقد برر السيد قشوع رأيه مستندًا على عدد أعضاء مجلس الشيوخ ال ١٥(بإستثناء الرئيس) وكيف يمكن لهم ان يؤلّفوا لجانًا مختلفةً حيث أن العمل لا يكون بالظواهر بل بالحقائق؟ فطُرح موضوع اللجنة فنال الأكثرية ومن الجدير ذكره أن من ميزات هذا النظام هو إعتماده مبدأ جواز التصويت بالوكالة داخل اللجان. ولكن هذه اللجان لم تستطيع التوصل الى صياغة نظام داخلي، وقد بقي هذا المجلس دون نظام داخلي الى حين إلغائه.

**النبذة الثانية: صلاحيات مجلس الشيوخ قبل الطائف**

لعب مجلس الشيوخ في لبنان دورًا إيجابيًّا في البرلمان اللبناني، والمقصود بالدور الإيجابي هو تمتّعه بصلاحيات ومبادرات تشريعية مشتركة مع مجلس النواب فضلًا عن الإنفراد ببعض الصلاحيات الدستورية أكان لجهة الدستور أم لجهة رئيس الجمهورية أم لناحية بعض الصلاحيات المرتبطة بالسلطة التنفيذية، وأخرى متعلقة بتكوين المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء[٢]. ولعل ذلك الدور الإيجابي كان السبب في إلغائه كون الصلاحيات التي أعطيت له سلبت منه صفته كصمام امان في الأنظمة البرلمانية. فقد ساوى الدستور اللبناني بين المجلسين لجهة الصلاحيات مع إعطاء أهمية اكبر لمجلس الشيوخ حيث كان يتعذّر على رئيس الجمهورية حل المجلس في حين كان الدستور يشترط موافقة مجلس الشيوخ على قرار حل مجلس النواب المُتخذ من قبل رئيس الجمهورية[٣]

على صعيد علاقته بمجلس النواب كان يتشارك مجلس الشيوخ مع مجلس النواب بصلاحية التشريع عبر إقتراح القوانين والتصويت عليه وإقرارها، إذ لم يفرّق الدستور اللبناني بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب

---

[١] تنص المادة ٤٤ من الدستور ١٩٢٦: عند افتتاح عقد تشرين الاول يجتمع كل من المجلسين برئاسة اكبر اعضائه سنا ويقوم العضوان الاصغر سنا بينهم بوظيفة سكرتير ويعمد الى تعيين الرئيس ونائبه والسكرتيرين كل منهم على حدة بالاقتراع السري وبالغالبية المطلقة من اصوات المقترعين وتبنى النتيجة في دورة الاقتراع الثالثة على الغالبية النسبية واذا تساوت الاصوات فأكبر المرشحين سنا يعد منتخبا."

[٢] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ١٨٦.

[٣] زهير شكر، مرجع سابق، صفحة ١٨٨.

فيما خص الصلاحيات التشريعية للبرلمان، بل نلاحظ في كل النصوص الدستورية عبارة المجلسين[1]. وقد تمتّع مجلس الشيوخ بصلاحية التشريع المالي والذي يعتبر عصب وعماد الصلاحيات في البرلمانات وذلك من خلال التصويت على الموازنة واقرارها بالغالبية المطلقة من مجموع اصوات الاعضاء في كل من المجلسين (المادة٨٤ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧) إضافة الى الإطلاع والموافقة على حسابات الادارة المالية النهائية لكل سنة وذلك قبل نشر ميزانية السنة الثانية (المادة ٨٧ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧).

هذه المساواة في الصلاحيات بين المجلسين لم تكن شاملة، فقد اعطى الدستور اللبناني لمجلس الشيوخ صلاحيات لم يعطها الى مجلس النواب. فقد أوجب الدستور اللبناني موافقة مجلس الشيوخ بغالبية ثلاثة ارباع من مجموع أعضائه على حل مجلس النواب فيما لو أتخذ رئيس الجمهورية قرار بذلك في مجلس الوزراء.(المادة ٥٥ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧)[2].

أما على صعيد صلاحية مجلس الشيوخ فيما خص السلطة التنفيذية فقد أولى الدستور الى مجلس الشيوخ سلطة طلب سحب الثقة باحد الوزراء عن طريق إداع الطلب الى عمدة المجلس (رئيس مجلس الشيوخ) وابلاغ الوزير المعني بالطلب، وبعد خمسة ايام من إيداع الطلب وإبلاغ الوزير يجري التصويت على عدم الثقة (المادة ٣٧ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧). ويجب ان يصدر القرار بعدم الثقة بالوزير بغالبية ثلاثة ارباع أعضاء المجلس أما في حال طرح الوزير الثقة بنفسه فيكتفي وجود الاكثرية العادية (المادة ٦٩ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧).

كما كان لمجلس الشيوخ صلاحية المشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية حيث نصت المادة ٤٩ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧) على أن يُنتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجموع اصوات الشيوخ والنواب ملتئمين في مجمع نيابي واحد.

وتميّز مجلس الشيوخ بسلطة محاكمة الرؤساء والوزراء إذ كانت المادة ٨٠ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧ تنص على أن يتألف المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء من سبعة شيوخ ينتخبهم مجلس الشيوخ وثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة.

[1] سلوى أبو شقرا، مقالة بعنوان: مجلس الشيوخ في زمن الصراع الانتخابي. طرح جديّ أم قنبلة إعلامية؟ موقع النهار الإخباري، ٣ شباط.
[2] أحمد زين و ماجد ماجد، مرجع سابق، صفحة ٩٠.

أما على صعيد الصلاحيات الدستورية، فقد أعطى الدستور لمجلس الشيوخ كما لمجلس النواب صلاحية طلب إعادة النظر في الدستور وذلك بشكل مباشر او بناءً على اقتراح من رئيس الجمهورية على ان يتخذ قرار يحدد فيه المواضيع التي يراد تنقيحها بشكل واضح وذلك في مجلس الشيوخ او النواب بغالبية الثلثين من مجموع اعضاء كل من المجلسين على حدة (المادة ٧٦ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧)[١]. وعليه، وعندما يتفق المجلسان على المواد المراد تنقيحها يلتئمان في مجمع نيابي للتناقش في التعديلات المقترح اجراؤها ولا تعتبر مقررات المجمع قانونية ما لم يوافق عليها ٣١ عضوًا (المادة ٧٧ من الدستور اللبناني القديمة المعدلة بالقانون ١٩٢٧/١٠/١٧). يلتئم المجمع النيابي بالاغلبية المطلقة من كل من المجلسين ويطرح التعديل على للتصويت فيصدر قراره باغلبية ثلثي أصوات الحاضرين من الاعضاء.[٢]

يعود إلغاء مجلس الشيوخ الأول في لبنان عام ١٩٢٧ الى أسباب داخلية وأخرى خارجية، فالأسباب الداخلية تكمن في عرقلة أعمال البرلمان وخاصة في الأعمال التشريعية وبالأخص موضوع إقرار الموازنة، أما الأسباب الخارجية فهي تكمن في لرغبة المفوّض السامي حينها بتوسيع صلاحيات رئيس الجمهورية الذي لا يستطيع حل مجلس الشيوخ.

وعليه، نجد أن الدستور اللبناني عمد الى إنشاء مجلسين متجانسين في الصلاحيات الى حدٍ ما، فقد أعطى لمجلس الشيوخ دورًا تشريعيّا معطلًا في بعض المجالات، بينما نجد أن الهدف من إعتماد الثنائية البرلمانية في أغلب الدول البرلمانية هو لجعل المجلس الثاني صمام أمان للنظام عبر إعطائه دورًا سلبيًّا وليس إيجابيًّا، والمقصود بالدور السلبي هو صلاحية الإعتراض وليس التشريع. فهل يمكن لنا تطبيق الدستور وإنشاء مجلس الشيوخ في لبنان؟ وما هي الشروط المُسبقة اللازمة من أجل إنشاء هذا المجلس؟ وما هو شكله وطريقة عمله وتنظيمه وصلاحياته إذا ما تم إيجاد الأرضية الصالحة لذلك؟

[١] المرجع السابق ، صفحة ٩٢.
[٢] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ١٨٩.

# الفصل الثاني: مجلس الشيوخ في لبنان بعد الطائف

بعد أن تم إلغاء مجلس الشيوخ عام ١٩٢٧، عادت خلال الحرب الأهلية اللبنانية الأصوات المنادية بإنشاء مجلسًا للشيوخ، وإن إختلفت الأهداف الكامنة وراء مطلب كل جهة وقياس مصالحها في المجلس العتيد، إلّا أن أغلب القوى السياسية والطائفية التي شاركت في المؤتمرات التي مهّدت وسبقت إتفاق الطائف كانت تطالب بإنشاء مجلس الشيوخ إنطلاقًا من عنوان الإصلاحات[1]. وبالفعل جاء إتفاق الطائف في باب الإصلاحات السياسية على إعادة إنشاء مجلس الشيوخ وقد تم تعديل المادة ٢٢ من الدستور وفقًا لهذا الأمر.

ويتبين من القراءة الأوليّة لنص المادة ٢٢ أن إنشاء مجلس الشيوخ كمؤسسة دستورية مُستقلّة عن باقي المؤسسات مرتبط بشكل مباشر بإنتخاب مجلس نيابي على أساس وطني لا طائفي، إلّا أن المادة المذكورة لم تُحدِّد كيفية إنشاء المجلس وآلية تأليفه ولم تحدد عدد أعضائه ولا وكيفية إختيارهم أكان بالتعيين أم بالإنتخاب أم بالنظام المختلط، ثم لم يتم تحديد صلاحيات ذلك المجلس سوى ربطها بالقضايا المصيرية، وبذلك ينشأ تساؤل جديد حول مفهوم تلك القضايا المصيرية، والمعيار الذي سيُعتمد من أجل تصنيف الملفات بأنها مصيرية، وبالتالي يعود لمجلس الشيوخ صلاحية النظر بها، وفي حال التنازع الإيجابي في الإختصاص بين المؤسسات الدستورية لمن تعود كلمة الفصل؟

لم تنص المادةة ٢٢ من الدستور على كيفية إنتخاب مجلس نيابي على أساس غير طائفي، لكن المادة ٩٥ من الدستور نصت على آلية إنتخابه حيث جاء فيها:

***"على المجلس النيابي المنتخب على اساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية، وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالاضافة الى رئيسي المجلس والحكومة شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية".***

وقد حدَّدت المادة ٩٥ مهمة الهيئة بالتالي:

***"دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية".***

---

[1] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.

وعليه، إن إستحداث مجلس الشيوخ في لبنان يقضي توفّر أساس متمثّل بإلغاء الطائفية السياسية وإنتخاب مجلس نيابي على أساس وطني لا طائفي (المبحث الأول)، وعندها يصبح لازمًا إحياء مجلس الشيوخ من خلال وضع آلية تأليفه وشروط عضويته وصلاحياته (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: مجلس الشيوخ وإلغاء الطائفية

بقيت الأسباب الموجبة لإنشاء مجلس الشيوخ مختصرة كحال معظم التعديلات الدستورية التي أقرها إتفاق الطائف، وهي لا تصرح بشيء خاص عن مجلس الشيوخ، كما أن المناقشات البرلمانية حينها لم تلحظ هذا الأمر لان التعديلات الدستورية أُقِّرت دفعة واحدة وفي جلسة نيابية واحدة[١].

أما بالنسبة لوثيقة الوفاق الوطني التي أقرت في الطائف وأعتبرت مرجعًا لهذه التعديلات، فهي أيضا ذكرت حرفيًّا في الفقرة ٧ من بند ٢ (الاصلاحات السياسية) نص المادة ٢٢ كما وردت من الدستور المعدل عام ١٩٩٠. كما أنه في مسودة الأوراق التي أعدتّها اللجنة الثلاثية العربية التي دعت الى إجتماع الطائف لا يرد أي ذكر أسباب إنشاء مجلس الشيوخ.

وقد أقر المؤتمرون في الطائف هذا المطلب دون مناقشة جدية حوله، إنما قد يكونوا وجدوا فيه مخرجًا لتخفيف وطأة الاصلاحات الاخرى التي تهدف الى إلغاء الطائفية السياسية وما تثيره من تحفظات، والدليل أنهم ميّزوا بين استخدام تعبير الطوائف والعائلات الروحية[٢]. فالاولى لتنظيم السلطة الطائفية، والثانية لتنظيم الدولة المدنية التي لا تعترف بالطوائف كمؤسسات سياسية، بل كمؤسسات ثقافية فأسبغوا عليها صفة "العائلات الروحية" التي ترد لأول مرة في نص قانوني. أما صلاحيات هذه المؤسسة فهي "القضايا المصيرية" وهي تختلف عن "المواضيع الاساسية" التي وردت في أختصاص مجلس الوزراء (المادة ٦٥ من الدستور).

وتطرح الأسئلة عمّا إذا كان الأمر موضوع التمييز مقصودًا، وما الفرق بين هذه وتلك؟ ولماذا لم تعدَّل المادة ١٦ المتعلقة بالهيئة المشترعة التي بقيت على نصها القديم: ***الهيئة المشترعة واحدة هي مجلس النواب***؟ فهل المقصود أن نظام المجلسين لا يعني ثنائية السلطة التشريعية، ام ان المقصود فعلا ان يكون مجلس الشيوخ بمثابة هيئة نقض ومراجعة وسلطة رقابية على مجلس النواب اللاطائفي؟ وهل أن صلاحياته

[١] عقدت جلسة مجلس النواب في القليعات بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥ وتم تصديق اتفاق الطائف.
[٢] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.

النقضية تنحصر بأعمال مجلس النواب أم تمتد لتشمل أعمال الحكومة؟ هذه الاسئلة لا نجد أجوبة لها في المواد الدستورية الآنفة الذكر، ولا حتّى في الأعمال التحضيرية التي رافقت إقرار التعديل الدستوري لعلم ١٩٩٠، لكننا قد نستخلص تلك الأجوبة من خلال مبادئ تفسير الدستور وقواعده، على ضوء إرتباط إنشاء مجلس الشيوخ بإلغاء الطائفية السياسية وانتخاب مجلس نيابي لا طائفي. وعلى ضوء نظرة أركان الطائف وهم بعض أهم رجال النظام السياسي اللبناني الذين سنورد بعض أرائهم في المطالب التالية.

## المطلب الأول: إلغاء الطائفية شرط لقيام مجلس الشيوخ

يعتبر البعض[١] أن الطائفية في لبنان لم تولد من رحم المجتمع اللبناني، بل هي وهمٌ صنعه الخارج من أجل ضمان تفكك الكيان اللبناني وبالتالي إبقاء سيطرته عليه، وإن كان يجتمع معظم السياسيون في لبنان على أن الطائفية مرض يجب العمل على إزالته والتخلص منه لما له من أثار وسلبيات على الدولة ومؤسساتها، لكنهم في الوقت عينه لا يجتمعون على رؤية واحدة حول آلية إلغاء الطائفية السياسية ذلك لإرتباط كل فئة بدولة خارجية ما. [٢]

في المقابل نجد ان إلغاء الطائفية هو هدف وطني، قد يكون الهدف الوحيد المنصوص عليه في الفقرة (ح) من مقدمة الدستور، كما ان المادة ٩٥ من الدستور اللبناني تنص صراحة على وجوب إتخاذ الإجراءات المُلائمة من أجل إلغاء الطائفية السياسية[٣]. فكيف يمكن تحقيق الهدف الوطني بإلغاء الطائفية السياسية دون المس بحقوق وإمتيازات الطوائف الدينية؟

### النبذة الأولى: إلغاء الطائفية من خلال نص المادة ٩٥ من الدستور اللبناني

مع صدور الدستور اللبناني في ٢٣ أيار ١٩٢٦ نص في المادة ٩٥ منه على التالي:

***"بصورة مؤقتة، وعملاً بالمادة الأولى من صك الإنتداب، والتماساً للعدل والوفاق، تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة من دون أن يؤول ذلك الى الإضرار بمصلحة الدولة".***

---

[١] المرجع السابق.
[٢] ابي خزام، أنور فؤاد؛ ***الدين والجمال- مبحث فلسفي في إلغاء الطائفية السياسية***، دار الفارابي، لبنان، ٢٠٠٥، صفحة ٤٥.
[٣] محمد، شطح، دراسة بعنوان: المدخل الطبيعي لتحرير مجلس النواب من التركيبة المذهبية، دراسة منشورة على موقع "لبنان الآن"، عنوان الصفحة على الانترنت: ar/latestnews2ar/http://now. Media. me/lb

لا بد من عودة تاريخية الى الأجواء التي رافقت وضع الدستور سنة ١٩٢٦، وخصوصاً عند مناقشة المادة ٩٥ منه[١]، إذ يتبين أن رجالات لبنان آنذاك قد تنبهوا لمخاطر الطائفية وآثامها، فقال بترو طراد: "لا وطنية إلا اذا حذفت الطائفية"، في حين قال عنها إميل تابت: "لا وحدة وطنية طالما يوجد طائفية". وقال شبل دموس "إنه يحتقر الطائفية، ولكنه في الوقت عينه يتشبث بها لأنه لا يريد أن تتمزق الوحدة". وقال ابراهيم المنذر في معرض مناقشته للمادة: "قال زميلي شبل دموس إنه يحتقر الروح الطائفية، ولكنه يتشبث بها، وأنا أقول إن هذه الروحية مضرة، وهي التي تقتلنا، ومع ذلك نرجع إليها ونضعها في دستورنا، فلنفعل ما يبدو لنا حسناً، ولكن فلنحاذر أن نكرس في دستورنا مبدأ لم تتبنّه أمة من الأمم، إن السبب في تخلفنا هو الروح الطائفية، فلنطبقها على الأقل علناً في توزيع الوظائف، ولكن فلنتجنب ذكرها في الدستور".

واعتبر جورج زوين "أن الروح الطائفية موجودة، إنها العلة التي نشكو منها وتقتلنا، إنها السبب في قتل أبناء وطننا بعضهم بعضاً، إنها العقبة التي تحول دون وحدتنا، الروح الطائفية هي السبب بوجود الإنتداب، نحن متمدنون، ولكننا بسبب الطائفية وضعنا تحت الإنتداب".

وعند التصويت على المادة ٩٥، صدقت بالأكثرية وعارضها ستة نواب هم: ابراهيم المنذر وإميل تابت وخالد شهاب وصبحي حيدر وجورج زوين وجورج تابت.

ظلت المادة ٩٥ على ما هي عليه الى بدايات معركة الإستقلال سنة ١٩٤٣، وعندما اجتمعت الحكومة في الثامن من تشرين الثاني لإقرار مشروع قانون التعديلات الدستورية، وتحديداً المادة ٩٥ من الدستور، طالب النائب يوسف سالم وكان نائباً عن الجنوب بحذف هذه المادة المتعلقة بالطائفية نهائياً من الدستور، فرد عليه عبدالله اليافي أن المجلس في معرض تعديل جزء من المادة، وليس تعديل المادة بكاملها، أي ما يتعلق فقط بالإنتداب، كما برر حبيب أبو شهلا الإبقاء على النص المعدل بقوله: إن الإقتراح يجب أن يوقعه أكثر من عشرة نواب، وهذا الأمر غير مطروح الآن، فصوت المجلس على النص المعدل بالإجماع، فإقتصر التعديل على شطب ذكر صك الإنتداب منها من دون إحداث أي تعديل آخر[٢]. علمًا ان البيان الوزاري لحكومة الرئيس الراحل رياض الصلح نص على "ان ساعة إلغاء الطائفية هي ساعة يقظة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان".[٣]

---

[١] احمد زين وماجد ماجد، ***محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦-١٩٥٥***، طبعة اولى ١٩٩٥، مؤسسة ماجد إخوان، صفحة ٧٤.
[٢] المرجع السابق، صفحة ٢٤٤.
[٣] هادي، راشد، دراسة قانونية، أفكار أولية لإلغاء النظام الطائفي: الحل في مجلس الشيوخ، دراسة منشورة، عنوان الدراسة على الانترنت: Html .Php/t-18780-p-2 .Net/forum/archive/index .Jammoul .www//:

التعديل الثاني أي للنص النافذ الإجراء منذ ٢١-٩-١٩٩٠ وفيه :

***"على المجلس النيابي المنتخب على اساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية، وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالاضافة الى رئيسي المجلس والحكومة شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية".***

وقد حدَّدت المادة ٩٥ مهمة الهيئة بالتالي:

***"دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية".***

وعليه، يتبيّن من قراءة نص المادة ٩٥ من دستور في مرحلة ما قبل الطائف وما بعده وجود إختلافات حول الهدف والآلية والنظرة الى مفهوم الطائفية التي نبذها الدستور وجعل إلغائها هدف وطني يجب العمل على تحقيقه[١]، من هنا نجد من الضرورة إيجاد أوجه الإختلاف بين نص المادة ٩٥ في مرحلة ما قبل الطائف وما بعده.

**النبذة الثانية: مقارنة بين نص المادة ٩٥ في مرحلة ما قبل الطائف وما بعده**

تجمع مرحلة ما قبل الطائف مرحلتيْ الإنتداب والإستقلال فالمادة ٩٥ كانت تنص:

***"بصورة مؤقتة وعملاً بالمادة الأولى من صك الإنتداب والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك الى الإضرار بمصلحة الدولة"***

بينما المادة ٩٥ قبل تعديلها بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ كانت تنص :

***"بصورة مؤقتة والتماساً للعدل والوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة وبتشكيل الوزارة دون أن يؤول ذلك الى الإضرار بمصلحة الدولة"***

ومن المفيد إجراء مقارنة سريعة بين نص المادة ٩٥ في مرحلتيْ ما قبل الطائف وما بعده إذ يتبين لنا أن التعديل الاخير للمادة ٩٥ قد إختلف مع التعديل السابق له بثلاث مسائل أساسية هي:

---

[١] الفقرة (ح) من مقدمة الدستور اللبناني المُعدل بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١.

**الإختلاف الأول**: الهدف الذي توخاه التعديل الأوّل في زمن الاستقلال كان الوصول الى إلغاء الطائفية بشكل كامل وليس إلغاء الطائفية السياسية فقط، أمَّا النص الحالي فنص على إلغاء جانب واحد منها هو الطائفية السياسية.[1] وفي هذا المجال يشير إدمون رزق إلى أن المادة ٩٥ من دستور الطائف، والتي تقترح تشكيل هيئة وطنية مهمتها إقتراح الوسائل الكفيلة بإلغاء الطائفية، وليس إلغاء الطائفية السياسية فقط. والفرق بين الأمرين كبير، فإلغاء الطائفية يعني إرساء ركائز دولة المواطنة المدنية. أما إلغاء الطائفية السياسية فقط يعني إلغاء المساواة عبر تكريس القوة العددية. والمادة ٩٥ نفسها شددت على إعتماد الكفاءة والاختصاص في الوظائف العامة، بناء على المواطنة، وليس بناء على المحسوبية والزبائنية[2].

**الإختلاف الثاني**: وضع الخطة الوطنية لإلغاء الطائفية في نص دستوري مع التاكيد على إنفاذها، فالمادة ٩٥ وضعت كترجمة للبند /ح/ من مقدمة الدستور الذي ينص على ان ***"الغاء الطائفية السياسية هدف وطني يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية"*** بينما كانت الخطة العملية التي اتُّبعت أوائل الاستقلال تستند في أساسها الى سياسة الحكومة والمجلس النيابي. وهذ الأمر قد تحصّن بأمريْن من شأنهما إكتشاف مزيد من التشديد على الزامية تنفيذ خطة الالغاء:

**الأمر الأول**: ربط العمل ببعض المواد الدستورية بتشكيل الهيئة الوطنية ونفاذ خطة الالغاء عملياً، فالمادة ٢٢ من الدستور نصت على أنه مع إنتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يُستحدث مجلس الشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية. والمادة ٢٤ نصت على "الى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي توزع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين". ويبدو واضحاً أن نفاذ المادتيْن الدستوريتيْن يتوقف على إلغاء الطائفية السياسية، وهذا يعني إضافة الى تشديد المشترع على إلزامية الإلغاء.[3]

**الأمر الثاني**: إستباق العمل بالإلغاء حتى قبل تشكيل الهيئة الوطنية بمرحلة انتقالية نصت عليها الفقرة الثانية من المادة ٩٥، يمكن أن تشكل نموذجاً للمرحلية التي ستكون مطلوبة من الهيئة الوطنية وتقضي بالتمثيل العادل للطوائف في الوزارة والغاء طائفية الوظيفة، الا في الفئة الأولى وما يعادلها التي تكون مناصفة بين المسيحيين والمسلمين. ويبدو أن المشترع في هذا النص قد حدَّد الخطوط العريضة أو

---

[1] الرئيس نبيه بري، محاضرة تحت عنوان إلغاء الطائفية السياسية، البريستول، ٢٠١٠/٤/١٩.
[2] سليمان تقي الدين، جريدة السفير، مقالة بعنوان: ***نظام المجلسين في لبنان وصلاحيات مجلس الشيوخ***، تاريخ ٢٠١١/١/٨، صفحة ١٨.
[3] الرئيس نبيه بري، محاضرة بعنوان إلغاء الطائفية السياسية، البريستول، ٢٠١٠/٤/١٩.

بعضها على الأقل لما يعنيه النص على اعتماد الطائفية بصورة مؤقتة التي كانت تنص عليها المادة ٩٥ قبل تعديلها الثاني والأخير[1].

وبالتالي نجد أنه يمكن إلغاء الطائفية السياسية من كافة الإدارات والمؤسسات الرسمية من خلال فصل الدين عن الدولة[2]، فالطوائف لم تدخل الدولة الّا لسبب (وهمي) هو حماية الطائفة من هيمنة باقي الطوائف، فكيف إذا تم إستحداث مجلس يتمثّل فيه كل الطوائف بالتساوي تحت عنوان واحد هو حماية جميع الطوائف عبر إعطائه صلاحية الوقوف بوجه اي عمل يهدد مصالح وحقوق الطوائف الدينية داخل المجتمع اللبناني. لكن السؤال الذي يطرح هو في معرفة آلية إلغاء الطائفية السياسية من النظام اللبناني وهو أمر متلازم مع إنشاء المجلس الشيوخ العتيد؟

## المطلب الثاني: الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية

نصت المادة ٩٥ من الدستور اللبناني ما يلي:

***"على المجلس النيابي المنتخب على اساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية، وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية تضم بالاضافة الى رئيسي المجلس والحكومة شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية".***

وقد حدَّدت المادة ٩٥ مهمة الهيئة بالتالي:

***"دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلسيْ النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية".***

إن أول ما يظهر جلياً من هذا النص هو إلزامية إتخاذ الاجراءات الآيلة الى إلغاء الطائفية السياسية وإلزام المجلس النيابي بتشكيل الهيئة الوطنية التي تقترح الإجراءات الكفيلة بإلغاء الطائفية.

كما يتبين بوضوح أن تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية لا يعني بأي شكل من الأشكال أن إلغاء هذا الجانب من الطائفية يتحقق بإتمام عملية تشكيل الهيئة[3]، كما أن إلغاء الطائفية السياسية لا يتحقق بمجرد أن تقترح الهيئة الطرق الكفيلة للإلغاء، ومن المفيد أن نتصور كيفية وآلية تشكيل الهيئة العتيدة التي يرأسها رئيس الجمهورية والتي تضم بحسب نص المادة ٩٥ من الدستور، رئيس مجلس النواب ورئيس

---

[1] المرجع السابق.

[2] أنور أبي خزام، ***الدين والجمال- مبحث فلسفي في إلغاء الطائفية السياسية***، دار الفارابي، لبنان، ٢٠٠٥، صفحة ٨٣.

[3] الرئيس نبيه بري، مؤتمر صحفي بتاريخ ٢٠١٠/١/١٣، قاعة المؤتمرات في المجلس النيابي.

الحكومة وشخصيات سياسية فكرية وإجتماعية غير محددة العدد. فكيف سيتم تشكيلها وصفتها، وما هو عدد أعضائها؟ وعملها وصلاحياتها؟

**النبذة الأولى: تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية**

لا يوجد بين نصوص الدستور اللبناني ولا في محاضر إجتماعات إتفاق الطائف أي إجابة على تلك الأسئلة المطروحة حول الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، فلجأنا الى بعض أبرز المشاركين في إتفاق الطائف لأخذ أرائهم حول آلية تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية.

فإعتبر البعض أن نص المادة ٩٥ من الدستور اللبناني لم يحدد آلية تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية، بيد أنه من المُسلّم به أن الهيئة ستضم ممثلين عن جميع الطوائف والمذاهب والقوى السياسية واتجاهاتها[١]. كما من الثابت دستورًا وعرفًا وأدبيًّا أن أي هيئة أو لجنة تضم رئيس الجمهورية ورئيسيْ الحكومة والمجلس النيابي تغدو حُكمًا برئاسة رئيس الجمهورية وهذا ما نصّت عليه المادة ٩٥ من الدستور.[٢]

أمّا بالنسبة للجهة المُخوّلة تشكيلها فهو مجلس النواب المُنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين. ومع ذلك لم تُشكّل تلك الهيئة لماذا؟

يُجيب الرئيس الفرزلي أن سبب التأخير في تشكيل الهيئة الوطنية يعود الى أسباب داخلية وخارجية متداخلة، فالأحداث الإقليمية والدولية التي عصفت بالمنطقة ولا زالت الى يومنا هذا أثّرت بشكل كبير على عملية تشكيل الهيئة بحيث أبقت جميع الطوائف في حال تشنّج وتأهّب وترقّب لما يحدث في المحيط من أحداث طائفية دامية، الأمر الذي فرضت على السياسيين إعتماد نهج الديمقراطية التوافقية والميثاقية بدلًا من إلغاء الطائفية فتأخرت بذلك عملية تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية.[٣]

---

[١] الرئيس إيلي الفرزلي، مقابلة أجريناها معه في منزله، الريحانية، تاريخ ٢٠١٨/٦/١٩، وبذات المعنى الرئيس حسين الحسيني، مرجع سبق ذكره.

[٢] روزيت، فاضل، مقالة بعنزان: ماذا تريد مجموعة ٩٥ لماذا التقت الرئيس حسين الحسيني؟، جريدة النهار، سياسة، ١٣ ايلول ٢٠١٥.

[٣] مقابلة مع الرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق.

ويعتبر الرئيس الحسيني أنه كان يجب على المجلس النيابي الأول بعد الطائف تشكيل الهيئة الوطنية مباشرة، لكن وبحسب بعض السياسيين الذين إستنسبوا الإبقاء على الصيغة الطائفية وتأجيل تشكيل الهيئة الوطنية بسبب حساسية الوضع وقتذاك وهذه كان خطأ كبير"[1]

وفي سياق آخر يضيف الرئيس الحسيني أن عدد أعضاء اللجنة مرتبط بالهدف من تشكيلها. بمعنى أن الهدف من تشكيل اللجنة هو إلغاء الطائفية، وهذا الأمر لا يقوم إلّا بإتخاذ قرارات تنال إجماع جميع أطياف المجتمع وبهذا لا يمكن حصر عدد أعضاء اللجنة إنما يجب الأخذ بعين الإعتبار عند تشكيلها التوزيع الطائفي الذي سوف يُعتمد في مجلس الشيوخ، لأن عند إنتهاء عمل الهيئة ينقلب ذات أعضائها الى أعضاء في مجلس الشيوخ ومن ثم ينتخبون رئيسًا للمجلس ونائبًا له دون قيد أو لون طائفي لهما.

ويقول الرئيس نبيه بري[2] أنه عندما تم إنتخابه رئيسًا للمجلس النيابي عام ١٩٩٢ توجّه بخطاب الى النواب طالب فيه العمل على إتخاذ الإجراءات لتشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية لكن طلبه وقتذاك أثار خوف بعض اللبنانيين نظرًا الى التشكيك بمثاقية نتائج إنتخابات ١٩٩٢ وشرعية المناصفة بين المسلمين والمسيحيين، ثم يتحدّث عن لقائه بالرئيس الراحل إلياس الهراوي الذي شجّعه على تشكيل الهيئة وقد أرسل بتاريخ ١٩٩٨/٣/١٩ رسالة الى مجلس النواب يحث فيها على إستكمال تطبيق الإصلاحات السياسية الواردة في وثيقة الوفاق الوطني ويتابع الرئيس بري انه قد عمد الى عقد عدّة إجتماعات مع القوى السياسية بهذا الخصوص لكنه لم يجد الجو المُشجّع الى ان تم إغتيال الرئيس الحريري رحمه الله، ويضيف أن الأجواء الآن مناسبة لإعادة طرح تشكيل الهيئة ويأمل أن يتوافق الجميع على تشكيلها.

وبرأينا أن تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية يتم من خلال إقرار قانون في مجلس النواب يحدد آلية تشكيل الهيئة وعدد أعضائها ومهمتها وذلك بالتنسيق مع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، لكن يجب ألّا ننفتن بسهولة الإجراءات التقنية، إذ أن تشكيل الهيئة هو أمر توافقي أكثر ما هو تقني ويرتبط بالتالي بمدى إقتناع الطوائف والسياسيين بفكرة حلول المواطنية مكان الطائفية وإعتمادها وسيلة لإزالة كافة انواع التمييز بين المواطنين وبالتالي تنتهي مشاكل التمثيل والأحجام والأعداد.

إذًا قد تتشكّل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية وتبدأ عملها من أجل تحقيق المهمّة المرسومة لها والموكلة إليها، وهذا لا يعني أبدًا أن الطائفية قد أُلغيت بمُجرد تشكيل الهيئة، بل أن مسألة البحث عن سُبل

---

[1] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.
[2] الرئيس نيسه بري، مؤتمر صحفي بتاريخ ٢٠١٠/١/١٣، قاعة المؤتمرات في المجلس النيابي.

إلغائها قد بدأت من خلال الأفكار والمقترحات التي تتوصل الهيئة. وبذلك نتسائل عن المهمة المطلوبة من الهيئة؟

**النبذة الثانية: مهمة الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية**

يتبلور دور وعمل الهيئة في إيجاد الوسائل والبدائل اللازمة عن إلغاء الطائفية السياسية في الدولة. وبعد ذلك ترفع الهيئة المقترحات الملائمة إلى كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء لإقرارها دستوريًّا، كما تتولى أيضا متابعة تنفيذ الخطة المرحلية التي ينبغي على مجلس النواب وضعها. وبالتالي على الهيئة الحفاظ على مجموعة من الحريات التي تحرص عليها المجموعات اللبنانية[١]. وأن عملها سيكون ضمانة لسحب الخوف على الطائفة والمذهب من قلوب الجميع. خصوصاً أن ما تقترحه الهيئة يتخذ بالإجماع ويمكن أن يبقى خاضعاً لموافقة المؤسسات الدستورية[٢].
وقد يشمل عمل الهيئة دراسة الأمور التالية:

١. الحرية الدينية، والتي تشمل حرية المعتقد وممارسة الشعائر والدعوة والتعليم الديني وإنشاء الهيئات والمؤسسات الدينية وإدارة الأوقاف وتنظيم الاحوال الشخصية وإقرار النظام المدني الاختياري للأحوال الشخصية، وهو أحد تجليات الحق الطبيعي الذي يكرس حرية الاعتقاد وحرية الضمير، ويُشكل المساحة المشتركة للتفاعل الثقافي والكابح الأساسي لاستبداد المؤسسات الدينية. فإذا لم تقبل الجماعات الطائفية بالحق المدني فهي لا تقبل بعضها ببعض لأن قاعدة الحرية الأساس في المجتمع التعددي هي حرية الجماعات وحرية الافراد. في المقابل إقرار حق الجماعات الدينية في الترابط والتواصل مع مراكز مرجعياتها الدينية كالفاتيكان والكنيسة الارثوذكسية والازهر والنجف وقم وغيرها، علمًا أن محاكم الاحوال الشخصية العليا لدى بعض الطوائف موجودة خارج لبنان أصلًا[٣].
٢. الحرية السياسية والثقافية، وهي أوسع وأشمل بحيث تستطيع هذه المجموعات أن تمارس حقوقها المدنية والسياسية وتشارك في السلطة دون قيد أو شرط تمييزي، وتمارس حرياتها الثقافية اللغوية والأدبية.
٣. الحريات المدنية والسياسية المستمدة من الحقوق الطبيعية، لأن المجتمع التعددي يحتاج إلى هذه الضمانة التي تشكل في حد ذاتها المشترك الذي يخترق جميع الحقوق الأخرى. حرية المعتقد يجب

[١] مقابلة الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.
[٢] مقابلة مع الرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق.
[٣] سليمان تقي الدين، جريدة السفير، مرجع سابق.

ان تصان للجماعة وللفرد وإلا تحولت إلى نظام مغلق يعيد إغلاق الطوائف على نفسها ويمنع تشاركها في العيش. كما ان المشاركة السياسية في السلطة والعدالة في الوظائف العامة والضوابط التي يجب وضعها لتأمين هاتين الحاجتين.

٤. العمل على إعتماد النظام الانتخابي الذي يؤمن صحة التمثيل وشموله مختلف فئات الشعب، وعدالة هذا التمثيل في دوائر تعكس العيش المشترك على مستوى الوطن وليس الدائرة فقط وعلى أساس النظام النسبي. وهنا تلعب اللامركزية الادارية الموسعة دورًا شديد الأهمية في توسيع المشاركة والتنمية والحد من التنافس على السلطة المركزية التي يجب ان تنحصر في القواعد الدنيا الضامنة لمركزية الدولة وهويتها الجامعة. ولحسن تنظيم الادارة وفعاليتها ونزاهتها وعدالتها تقوم مؤسسات الخدمة المدنية والتفتيش في السهر على ذلك وتتعزَّز سلطة القضاء كمرجع أساس ضامن للحريات والحقوق ولدولة القانون والمؤسسات.

٥. الحريات الاقتصادية، والشروع في خطة التنمية المتوازنة بالتكامل مع اللامركزية الادارية للقضاء على الاختلال البنيوي في الاقتصاد اللبناني طائفيًّا ومناطقيا وبين القطاعات والفئات الاجتماعية ومكافحة الإحتكار والتزليم. وهذه شرط أساس لتقوية الولاء الوطني والتشبث بالأرض والانتماء الى الدولة والالتزام بسلطاتها ومرجعيتها، ويُشكِّل شبكة أمان اجتماعي توفر للمواطن الكرامة في العيش في جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[١].

وعليه، يمكننا القول بأن الهيئة الوطنية لا تملك دستوريًّا صلاحية إتخاذ قرارات نافذة وملزمة تتعلق بإلغاء الطائفية السياسية أي إلغاء طائفية المراكز السياسية، بل أن مهمتها تنحصر في تقديم التوصيات والإقتراحات الآيلة إلى إلغاء الطائفية السياسية فقط، في حين يبقى المرجع الصالح لإلغاء الطائفية السياسية هما مجلسيْ النواب والوزراء، وأن القرار النهائي بهذا الشأن يعود حصرًا إلى مجلس النواب لإقرار إلغاء الطائفية السياسية، عبر قانون دستوري، توافق عليه غالبية الثلثين.

مع تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية وإنتخاب مجلس نيابي على أساس وطني يتم إستحداث مجلس الشيوخ بحسب نصت المادة ٢٢ من الدستور اللبناني حيث تنص على أنه مع إنتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية. فما هي آلية إستحداث وتأليف مجلس الشيوخ في لبنان؟ وعن القضايا المصيرية التي يختص بها وكيفية ممارسة صلاحياته؟ هذا ما سيكون عنوان المبحث الثاني من هذا الفصل.

---

[١] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.

## المبحث الثاني: تأليف مجلس الشيوخ وصلاحياته

قبل الحديث عن تأليف مجلس الشيوخ لا بد من توصيف هذا المجلس ضمن مجالس التشريع والإبطال والإعتراض، بمعنى معرفة ما إذا كان مجلس الشيوخ في لبنان سلطة مُشترعة كمجلس النواب؟ أم هو سلطة قضائية مهمتها مراقبة عمل السلطة وبالتالي إبطال أعمالها الغير دستورية كما هو حال المجلس الدستوري؟ أم هو سلطة إعتراضية مُستقلّة عن كافة السلطات تنحصر مهمتها بالمحافظة على تأمين التوافق بين العائلات الدينية في لبنان؟ بمعنى أن تنحصر الطائفية في مجلس واحد يلعب دور صمّام الأمان في الدولة اللبنانية؟ وعليه،

**هل أن مجلس الشيوخ سلطة إشتراعية ثانية؟**

جاءت المادة ٢٢ تحت الفصل الثاني من الدستور اللبناني المُسمّى ***"السلطة المُشترعة"*** في حين أن المادة ١٦ من الدستور (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧) تنص على أنه تتولى السلطة المُشترعة ***هيئة واحدة*** هي "مجلس النواب" مع العلم أن النص القديم كان ينص أن "تتولى السلطة التشريعية هيئتان "مجلس الشيوخ ومجلس النواب".[١] وبالتالي إن كان مجلس الشيوخ هو هيئة إشتراعية فلماذا لم تعدل المادة ١٦ المتعلقة بالهيئة المشترعة التي بقيت على نصها القديم: "الهيئة المشترعة واحدة هي مجلس النواب"؟ فهل المقصود أن نظام المجلسين لا يعني ثنائية السلطة التشريعية، أم أن المقصود فعلاً أن يكون مجلس الشيوخ بمثابة هيئة نقض ومراجعة ورقابة على مجلس النواب اللاطائفي[٢]؟

**هل أن مجلس الشيوخ سلطة قضائية؟**

إن السلطة القضائية محددة في المادة ٢٠ من الدستور، كما أن السلطات ذات الصفة القضائية محددة أيضًا في الدستور اللبناني كالمادة ١٩ للمجلس الدستوري، أو المواد المتعلقة بالمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء (المادة ٨٠ من الدستور).

أما مجلس الشيوخ فهو ليس من هذه الطبيعة ولا يملك أيضًا الصفة قضائية، لذلك لا بُدَّ من إستبعاد فكرة انضمام مجلس الشيوخ الى السلطة القضائية.

**إذًا ما هو تصنيف مجلس الشيوخ في لبنان ؟**

---

[١] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة:٢٣٣.

[٢] الياس مهنا، إنشاء مجلس شيوخ لبناني: الثنائية البرلمانية والجمهورية الثالثة. دراسة منشورة، عنوان الدراسة على صفحة على الانترنت: com.edu .Standford .Arabreform .www

نعتقد أن الدور الذي أراده الدستور لمجلس الشيوخ هو توفير الضمانات للطوائف التي قد تتوجّس جميعها من نتائج إلغاء الطائفية السياسية.

وعليه، إن التصنيف الدستوري والواقعي لمجلس الشيوخ في لبنان هو هيئة تمارس دور المراقبة والنقض فيما خص بعض الأمور الحساسة والمصيرية، وبالتالي لا تشارك في أعمال الدولة اليومية. هي هيئة لا تتدخل في المواضيع العادية بل بالقضايا المصيرية. وبكل بساطة إن مجلس الشيوخ المقترح ليس هيئة تشريعية ثانية، وليس سلطة تنفيذية، فهو أقرب الى المجلس الدستوري أو المجلس الأعلى لصيانة الدستور أو مجالس تشخيص مصلحة النظام[١].

ينعكس تصنيف مجلس الشيوخ في لبنان بشكل كبير على كيفية تشكيله وعلى صلاحياته. لذلك سوف نقسم المبحث الى مطلبين بحيث نتطرق في المطلب الاول الى تأليف مجلس الشيوخ وفي المطلب الثاني صلاحياته.

## المطلب الأول: تأليف مجلس الشيوخ

يُلاحظ أن الدستور اللبناني في نص الدستور اللبناني في المادة ٢٢ منه بعد تعديل الطائف وخاصة فيما يعني مجلس الشيوخ قد إعتمد مصطلح جديد وهو "العائلات الروحية". لكن قبل أن يعتمد الدستور اللبناني ذلك المصطلح إعتمده الراحل كمال جنبلاط واصفًا تعدد الطوائف في لبنان بـ "إتحادًا فيدراليًّا للعائلات الروحية"، وبنظره أن التنوع الطائفي جعل من لبنان بلدًا فريدًا لا مثيل له[٢].

إستخدم الدستور اللبناني مصطلح /الطوائف/ أو/ حقوق الطوائف/ كما جاء في المادة (٩٥) من دستور ١٩٢٦ والمادة (١٠) من الدستور تحت عنوان "حقوق اللبنانيين وواجباتهم". ثم إن الدستور المعدَّل إستخدم مصطلح الطوائف في تأليف المجلس النيابي والوظائف العامة. والمادة (٩) من الدستور إستخدمت تعبير «الأديان والمذاهب» في حديثها عن حرية الاعتقاد وحماية الدولة لها[٣].

---

[١] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.

[٢] كمال جنبلاط، لبنان في واقعه ومرتجاه، محاضرة القيت في "الندوة اللبنانية" ١٩٥٦. هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٣٥.

[٣] نقولا ناصيف، مقالة بعنوان: خلوة الحوار. هل تذكر مجلس الشيوخ ١٩٢٦- ١٩٢٧، صحيفة الأخبار اللبنانية، ١٦/ آب/ ٢٠١٦.

في المقابل نصت المادة ٢٢ الآنفة الذكر على مصطلح العائلات الروحية بدل من مصطلح الطوائف. فهل يختلف مصطلح الطوائف عن مصطلح العائلات الروحية؟ وكيف سيتم توزيع مقاعد مجلس الشيوخ على العائلات الروحية.

**النبذة الأولى: مفهوم العائلات الروحية**

يعتبر مصطلح العائلات الروحية مصطلح جديد مرافق للوضع الذي سيكون عليه بعد إلغاء الطائفية السياسية. وبالتالي حرص المُشرّع على إلغاء مصطلح الطوائف من الدستور وإستبداله بمصطلح آخر يعترف بالطوائف كعائلات متنوعة دينيًّا ومذهبيًّا وثقافيًا، وبالطبع ليست كمؤسسات سياسية مستقلّة عن مفهوم الدولة الجامعة. وبالتالي أن المشترع قد قصد من مصطلح «العائلات الروحية» نفي الصفة السياسية عن الطوائف في معرض معالجته لمسألة إلغاء الطائفية السياسية. ولم يكن الأمر مجرّد إصطلاح عابر وغير مطابق لنيّة المشترع لأن مجلس الشيوخ ينبثق عن عملية إصلاحية تُفضي الى إلغاء الطائفية. فيكون من غير الجائز إعادة تكريسها مجدداً في نص دستوري جديد[١].

بالمقابل ينظر البعض الآخر إلى مجلس الشيوخ بإعتباره المكان المناسب لتمثيل الطوائف الدينية، ليس كمؤسسات سياسية، بل كمؤسسات دينية وثقافية فأسبغوا عليها صفة "العائلات الروحية" التي ترد لأول مرة في نص دستوري، وبذلك يصبح مجلس الشيوخ المكان المناسب" للعائلات الروحية" للبحث في هواجسها ومخاوفها إزاء الكيان ونظام الحكم وسواها.[٢]

في حين يرى الرئيس ميشال سليمان أنه على مستوى مجلس الشيوخ هناك تركيبة يجب أن يتفق عليها لجهة تشكيل هذا المجلس، لأن الدستور يقول بتمثيل "العائلات الروحية" ولا يقول أن كل طائفة تنتخب شيوخها في المجلس[٣].

ويرى الرئيس الفرزلي أن "العائلات الروحية" هي ذاتها "الطوائف" التي سوف يتألّف منها مجلس الشيوخ عند تشكيله، وبالتالي تقوم كل طائفة بإنتخاب شيوخها الأمر الذي يوفّر صحة التمثيل لدى كل

---

[١] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.
[٢] فاطمة حوحو، مقالة بعنوان: الرفاعي ورزق يشرحان ل "المستقبل" ملابسات عدم اقراره. مجلس الشيوخ. إلى اين؟ جريدة المستقبل، العدد ٤٥٧٧، الخميس ١٧ كانون الثاني ٢٠١٣.
[٣] داود رمال، سليمان: "الارثوذكسي" يأخذنا إلى زمن "نظام القائمقاميتين"، السفير،٢٠١٣/١/٢٨، عنوان الصفحة على الانترنت: www.assafr.com

طائفة مما قد يؤدّي الى طمأنة الطوائف لناحية إلغاء الطائفية.

بالمقابل هناك من يعتبر أن مجلس الشيوخ هو عبارة عن "مجلس فدرالي"، أي أنه يكرِّس فدرالية "العائلات الروحية" في لبنان[١]، فإن إنشاء مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع "العائلات الروحية" يعني أن هذا المجلس فدرالي طائفي يمثّل التعددية الطائفية في لبنان، وبالتالي يتألّف من ممثلين عن الطوائف الموجودة في لبنان، على غرار مجالس الشيوخ في العالم التي تتمثل فيه الدول أو الولايات أو المقطعات. ونتذكر في هذه المناسبة كلاما لكمال جنبلاط الذي يصف لبنان بقوله: "أنه إتحاد فدرالي واقعي للقرى والأقاليم والتقاطيع الجغرافية ما بين جبل لبنان الصغير والمدن الساحلية وقد وجد فعلاً ليكون بلد اللامركزية والكانتونات فلم ينجح في لبنان سوى حكم اللامركزية".[٢]

ويعتبر الرئيس لبيب زوين أن مجلس الشيوخ في لبنان يختلف عن مجالس الشيوخ في العالم وبالتالي يجب ألَّا يتم إقتباس قواعد غير متصفة بالخصوصيّة اللبنانية.[٣]

برأينا قد يحمل مجلس الشيوخ في لبنان الشكل الخارجي لتأليف مجالس الشيوخ في العالم بصفته ممثلًا "العائلات الروحية" في لبنان كشكل من أشكال التعددية التي يسعى مجلس الشيوخ لمعالجتها، بيد أنه لا يمكنه أبدًا أن يأخذ صلاحيات مجالس الشيوخ في العالم، وأن يمارس دور إيجابي في الحياة السياسية اللبنانية كأن يكون جزءً من التشريع أو الحكم، لأنه بكل بساطة إن المجلس هو تعبير عن فدرالية طائفية لا جغرافية. وبالتالي ينحصر دوره في إبعاد الدين عن السياسة من جهة، ومنع تدخّل الدولة بخصوصيات الجماعات الدينية من جهة أخرى عبر إعطائه صلاحية نقض أي إجراء قد يضر بأي من العائلات الروحية والعيش المشترك في لبنان.

نص الدستور اللبناني أن مجلس الشيوخ المُرتقب سيمثّل العائلات الروحية وبالتالي هو يتألّف من ممثلين عن الطوائف الموجودة في لبنان، وهذا يعني أن كل طائفة من الطوائف ال١٨ المعترف بهم رسميًّا ستكون ممثلة في مجلس الشيوخ. وعليه كم سيكون عدد أعضاء مجلس الشيوخ؟ كيف سيتم إختيارهم

---

[١] داود رمال، مقالة بعنوان: سليمان: "الارثوذكسي" يأخذنا إلى زمن "نظام القائمقاميتين"، جريدة السفير، لبنان، ٢٨-١- ٢٠١٣.

[٢] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٢٨.

[٣] الرئيس لبيب زوين، بحث مقدم الى رئاسة مجلس النواب بعنوان: الخطوط العريضة التي يجب أن ترعى تشكيل مجلس الشيوخ وصلاحياته في لبنان، غير منشور.

[٣] الرئيس لبيب زوين، بحث مقدم الى رئاسة مجلس النواب بعنوان: الخطوط العريضة التي يجب أن ترعى تشكيل مجلس الشيوخ وصلاحياته في لبنان، غير منشور.

وتوزيعهم على الطوائف، وما هي مدة ولايتهم؟

**النبذة الثانية: تأليف مجلس الشيوخ ونظامه الداخلي**

يشكل تمثيل "العائلات الروحية" في مجلس الشيوخ مهمة تحتاج إلى تشريع تفصيلي دقيق. لكنها تؤكد على قيام دولة ينسجم فيها الدين والدولة وتكفل حرية الجماعات. وعليه يتألّف مجلس الشيوخ مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، فيكون هناك عدد معين من الشيوخ لكل ديانة بغض النظر عن حجمها أو عددها، وذلك من خلال إنتخاب الشيوخ من قبل طائفتهم[١] على أساس لبنان دائرة إنتخابية واحدة عن طريق الأنتخاب السري المباشر. كما ويوجد رأي يعتبر أن طريقة تكوين المجلس ترتبط بصلاحياته بحيث كلما كان له صلاحية التشريع والإعتراض كلما رجّحت كفة الإنتخاب، وكلما كان دوره إستشاريًّا لا مانع من التعيين[٢].

وبالنسبة لعدد أعضاء المجلس فبعضهم إقترح أن يكون العدد ٦٤ شيخًا[٣]، وبعضعهم الآخر إقترح أن يكون مساويًا لأعضاء مجلس النواب من أجل تسهيل عملية توزيعهم على الطوائف[٤]. وبرأينا، لا يوجد خلاف على مسألة المناصفة بين المسلمين والمسيحيين في توزيع أعضاء مجلس الشيوخ، لكن يجب أن يتم توزيع المقاعد داخل كل ديانة بالتساوي بين المذاهب كأن يكون لكل مذهب شيخين أو ثلاثة بحسب عدد الشيوخ وعدد الطوائف نظرًا لوجود تفاوت في عدد الطوائف بين المسلمين والمسيحيين. ونجد من الأفضل تعيين جميع أعضاء مجلس الشيوخ من قبل الطوائف التي يتنتمون إليها طالما أن مجلس الشيوخ هو مجلس تمثيل الطوائف وليس الأفراد فمن الأفضل إستبعاد الإنتخاب لعدم جدوته. كما يمكن تعيين بعض الشخصيات أعضاء شرف في مجلس الشيوخ بصفة مُستشارين كبعض القضاة والمحامون والموظفين والنواب السابقين ورجال القانون ذات الخبرة الواسعة في المجال الدستوري والقانوني.

أمّا لجهة رئيس مجلس الشيوخ ونائبه، فيجب ألّا يوجد أي قيود طائفية على موقعهما، وبالتالي يستطيع أي شيخ داخل المجلس الترشّح لمنصب الرئيس أو نائب الرئيس ويتم إنتخاب رئيس مجلس الشيوخ ونائبه بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ في الدورة الأولى وبأكثرية أعضاء مجلس الشيوخ، أي النصف زائد

---

[١] الرئيس الحسيني، وبذات المعنى الرئيس الفرزلي والرئيس لبيب زوين، إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٢، غير منشور، مراجع سبق ذكرها.

[٢] وثيقة مُقدمة بتاريخ ٢٠١٣/٢/١٨ من هيئة تحديث القوانين وإشتراعها في مجلس النواب والمؤلفة من السادة: غالب غانم ومحمد حمادة ولبيب زوين ورشيد مزهر و حافظ زخور وهادي راشد، غير منشورة.

[٣] إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٢، غير منشور.

[٤] الرئيس لبيب زوين، مرجع سابق.

واحد في الدورات اللاحقة. كما يمكن إعتماد مبدأ المُداورة في الرئاسة[١]، إلّا أننا نجد فكرة المداورة غير عادلة وغير واقعية.

ويكون السن المحدد للترشح لعضوية مجلس الشيوخ وحقوق المرشح هي نفسها المحددة للترشح لعضوية مجلس النواب اللبناني مع مراعاة المعيار الطائفي للمُرشّح. كما يتمتع عضو المجلس بالحصانات ذاتها التي يتمتع بها عضو مجلس النواب، عند عضويته وبعدها، إضافة إلى خضوع عضو مجلس الشيوخ لأسس المحاسبة نفسها التي يخضع لها عضو مجلس النواب، على أن تكون مدة ولاية الشيوخ ٦ سنوات قابلة للتجديد، أو خمس سنوات[٢].

كما يجتمع مجلس الشيوخ كلما دعت الحاجة بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية أو من رئيس مجلس الشيوخ أو من ممثلي أي طائفة، ويجتمع حكمًا عند أنتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء المجلس الدستوري وأعضاء مجلس القضاء الأعلى.[٣]

ويترأس رئيس مجلس الشيوخ جميع إجتماعات المجلس، وفي حال غيابه لأي سبب من الأسباب، يترأس مجلس الشيوخ نائب رئيس مجلس الشيوخ، في حين لا يجوز أن يلتئم المجلس في حال غياب الرئيس ونائبه أو في حال غياب أعضاء إحدى الطوائف الممثلة في مجلس الشيوخ.[٤]

ويحيل رئيس الجمهورية خلال مهلة ٣٠ يوم القوانين التي تدخل تحت مفهوم القضايا المصيرية الى مجلس الشيوخ للتصديق عليها، وعلى مجلس الشيوخ تصديق القوانين أو وضع مقترحاته خلال مهلة شهرين (أو ١٠ أيام في حالة العجلة) من إحالة القانون اليه، في حال عدم تصديق مجلس الشيوخ على القوانين يعيد رئيس الجمهورية القانون الى مجلس النواب لإعادة دراسته فإذا لم يتم الأخذ بملاحظات مجلس الشيوخ، جاز لرئيس المجلس أو لعشرة أعضاء أي من الطوائف الممثلة في المجلس نقض القانون أمام المجلس الدستوري، وفي مطلق الأحوال يجوز أيضًا نقض المرسوم أو القرار الذي يعتبر مخالفًا لصيغة العيش المشترك وذلك أمام مجلس شورى الدولة.

---

[١] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق. مقابلة مع الرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق. و إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٣، غير منشور.

[٢] إقتراح قانون مقدم من تيار المستقبل بعنوان تعديل المادة ٢٢ من الدستور، الصفحة ٢، غير منشور.

[٣] جاد كمال شيا، مقالة بعنوان: مجلس الشيوخ ما بين البرلمان والكونغرس، موقع الأنباء الألكتروني، ١٧ آب ٢٠١٦.

[٤] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٤١.

ويكون التصويت على جميع النقاط المطروحة بالأكثرية العددية من كامل الأعضاء (بالنصف زائد واحد) على شرط أن تشمل الأصوات عضو من كل طائفة من الطوائف ال ١٨. وفي حال الغياب، يكتمل النصاب بثلثي أعضاء مجلس الشيوخ. ويعتبر البعض ان الأكثرية المطلوبة للإنعقاد ولإتخاذ القرارات هي دائمًا أكثرية الثلثين من أعضاء المجلس، وضمن كل من الطائفتين الإسلامية والمسيحية.

نجد أن تأليف مجلس الشيوخ قد يؤدي إلى نتائج إيجابية مهمة ومصيريّة في الحياة السياسية والإجتماعية اللبنانية ومنها على سبيل المثال:

١. حلول الأحزاب السياسية مكان الأحزاب الدينية والطائفية، وبالتالي يأخذ مجلس النواب دوره في التشريع في حين تنحصر القوى السياسية الطائفية في مجلس الشيوخ الذي لا علاقة له بالحياة السياسية سوى ما يصيب خصوصية الطوائف.
٢. رفع يد السياسيين عن المؤسسات والإدارات الرسمية كما تنأى الأخيرة عن أي من الأزمات التي قد تحدث داخل لبنان أو خارجه وذلك بسبب عدم قدرة السياسيين على السيطرة على الإدارات الرسمية وصبغها باللون الطائفي.
٣. تعزيز مفهوم المواطنة لدى المواطن وثقته في الدولة مع إحترام حقوقه الدينية والطائفية، فيكون للمواطن شخصيتين، شخصية دينية طائفية وشخصية مواطنية.
٤. تفعيل دور النقابات والإتحادات.[١]

لذلك نقترح تعديل المادة ٢٢ من الدستور وإنشاء مجلس الشيوخ فورًا دون اي قيد أو شرط، الأمر الذي يفتح الباب أمام إلغاء الطائفية السياسية من جميع المؤسسات الدستورية والإدارات الرسمية بعدما نكون قد حصرنا ذلك المرض بمجلس واحد هو مجلس الشيوخ. كما يُلاحظ أن بعض اللبنانين ينظر الى مجلس الشيوخ على أنه سُلطة دستورية جديدة تتمتع بصلاحيات الأمر والنهي، في حين ان الدور المطلوب منه مختلف كُليًا، بمعنى أن مجلس الشيوخ قد يتمتع بصلاحيات تمنع الدولة من إتخاذ بعض الإجراءات التي قد تؤدي الى الّمس ببعض القضايا التي لها حساسية خاصة تتعلق بالكيان اللباني وبحقوق الطوائف. من هنا يُطرح التساؤل عن طبيعة الصلاحيات التي قد تعطى لمجلس الشيوخ العتيد؟ والتي برأينا ستحدد مصير إنشائه.

[١] المرجع السابق، صفحة ٢٤٢.

## المطلب الثاني: صلاحيات مجلس الشيوخ

يتمتع مجلس الشيوخ بصلاحيات مغايرة ومُستقلّة عن صلاحيات مجلس النواب، وهي ترتبط بالقضايا المصيرية التي لم يعرفها الدستور اللبناني ولا حتى وثيقة الطائف، وعليه ما هي تلك القضايا المصيرية؟ وهل هي تختلف عن المواضيع الأساسية المنصوصة ضمن صلاحيات مجلس الوزراء؟ وما معنى هذه وتلك؟

إن البحث في صلاحيات مجلس الشيوخ ينطلق أولًا من البحث في مفهوم القضايا المصيرية ومن ثم إستنتاج ودراسة صلاحيات مجلس الشيوخ العتيد.

**النبذة الأولى: مفهوم القضايا المصيرية**

نصت المادة ٢٢ من الدستور اللبناني على حصر صلاحيات مجلس الشيوخ في القضايا المصيرية دون أن تحدد تلك القضايا أو تُشير الى كيفية تحديدها.

قد تُفسّر القضايا المصيرية وفقًا للأسباب الموجبة التي أدّت الى إنشاء مجلس الشيوخ وإلغاء الطائفية السياسية وإنتخاب مجلس نيابي على أساس وطني لا طائفي. هذه هي الفكرة الوحيدة الواضحة من الدستور ووثيقة الطائف. وبالتالي، علينا ان نجتهد كثيراً لتحديد ما هي القضايا التي تعتبر مصيرية؟ في حين يستخدم المشرّع "المواضيع الاساسية" ويحددها في ١٤ موضوعًا لتحديد النصاب القانوني لتصويت مجلس الوزراء.

وبالتالي لحظ الدستور اللبناني مواضيع لا يمكن اعتبارها بالمبدأ مصيرية لأنها مُسماة تحت عنوان الأمور الأساسية مثل: تعيين موظفي الفئة الاولى، أو التقسيم الاداري، أو حل مجلس النواب، أو قانون الإنتخاب أو قانون الأحوال الشخصية أو إقالة الوزراء، وموازنة الدولة. إلّا ان الأمر سيشكّل نقطة خلاف عند إنشاء مجلس الشيوخ وقيامه بممارسة صلاحياته.

فالبعض[١] يعتبر أن القضايا المصيرية هي ذاتها الأمور الأسياسية المنصوص عنها في المادة ٦٥ من الدستور، وبالتالي تنتقل هذه الصلاحية من مجلس الوزراء الى مجلس الشيوخ. وبهذه الطريقة يمكن طمأنة اللبنانيين إلى أن لا غلبة لفريق على آخر وإنَّ أي أكثرية لن تستطيع أخذ البلاد إلى ما يخالف مبادئ العيش

[١] مقابلة مع الرئيس إيلي الفرزلي، مرجع سابق.

المشترك والمساواة والمواطنية الكاملة[١]. هذا الرأي منتقد نظرًا للدور المرتجى من مجلس الشيوخ إذ لا معنى من نزع صلاحيات السلطة التنفيذية لمصلحة مجلس الشيوخ، فالموضوع ليس بالصلاحيات بقدر ما هو فصل النظام الطائفي عن الحكم، وبذلك يجب أن تشمل صلاحياته كل القوانين والمراسيم والقرارات التي تلامس الخطوط الطائفية بين اللبنانيين والمتعلقة بشؤون الطوائف ومصالحها وحقوقها وأوضاعها داخل المجتمع اللبناني.

ويعتبر البعض الآخر[٢] إن تعديل الدستور، وإعلان حال الطوارئ والحرب والسلم، هي من القضايا المصيرية، لكن المواضيع الاخرى ليست كذلك، ويمكن أن يُطرح نقاش وجدل حول أهميتها ومصيريتها ثم إذا أعطينا مجلس الشيوخ صلاحيات البت بهذه المواضيع الاساسية كلها، نقحمه حكمًا بالسلطة التنفيذية ويتحول حكمًا الى مجلس رئاسي، الأمر المخالف والهدف الذي من أجله وجد مجلس الشيوخ. لان تعيين الموظفين وإقالة الوزراء من أعمال الحكم التي تخضع جزئيًا وبشكل ضيّق لرقابة مجلس شورى الدولة كقرارات إدارية.

والبعض اعتبر أن القضايا المصيرية هي القوانين المتعلقة بتنظيم علاقة الطوائف بالدولة على مثال القرار ٦٠ ل. ر. عام ١٩٣٦، والأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية مثل الزواج ومفاعيله، البنوّة والسلطة الوالدية، التبني، الوصاية وما يرتبط بها من مسائل. إضافة إلى النظر في الأمور الأخرى التي لها الطابع المصيري مثال القانون الإنتخابي وتعديل الدستور وقرار السلم والحرب[٣].

أمّا هيئة تحديث القوانين وإشتراعها في مجلس النواب[٤] حددت القضايا المصيرية على الشكل التالي: القوانين التي تشكل الكتلة الدستورية أي الدستور ومقدمته والميثاق الوطني والأعراف الدستورية ومواثيق الامم المتحدة وشرعة حقوق الإنسان/ القوانين المتعلقة بحرية المعتقد وبحقوق الطوائف وتنظيم علاقتها بالدولة وقوانين الأحوال الشخصية بجميع فروعها/ القوانين المتعلقة بالتربية والتعليم/ الإتفاقيات والمعاهدات الدولية عندما تتعلق بالطوائف أو بالأحوال الشخصية/القوانين الإنتخابية والتنظيم الإداري والتقسيم الإداري والمركزية واللامركزية/ الموازنة العامة للدولة والسياسة

---

[١] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٣٠ وما يليها.
[٢] مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني، مرجع سابق.
[٣] هادي راشد، دراسة قانونية، أفكار أولية لإلغاء النظام الطائفي: الحل في مجلس الشيوخ. نشر هذا المقال في جريدة السفير بتاريخ ١٤-٥-٢٠١١ صفحة ٤.
[٤] وثيقة مُقدمة بتاريخ ٢٠١٣/٢/١ من هيئة تحديث القوانين وإشتراعها في مجلس النواب والمؤلفة من السادة: غالب غانم ومحمد حمادة ولبيب زوين ورشيد مزهر و حافظ زخور وهادي راشد، غير منشورة،

الضريبية/ الخطط الإنمائية الشاملة/ القوانين المتعلقة بالجنسية/ القوانين المتعلقة بالدفاع الوطني والحرب والسلم وبالامن وإعلان حالة الطوارئ/ إنتخاب رئيس الجمهورية بهيئة واحدة مع مجلس النواب.

وبرأينا أن مفهوم القضايا المصيرية هو مفهوم واسع يجب أن لا يحده نص وذلك من أجل إعطاء مجلس الشيوخ أكبر صلاحيات ممكنة تمكّنه من ممارسة دوره كصمام أمان للنظام، بحيث يحفظ حقوق الطوائف من جهة ويحصر التوزيع والتفكير الطائفي داخل مجلس الشيوخ من جهة أخرى. كما يجب ألّا يؤدّي إستحداث مجلس للشيوخ حصول أي تضارب في الصلاحيات مع المجلس النيابي أو مجلس الوزراء. وبالتالي، إن القضايا المصيرية قد تكون أي موضوع قد يتناوله قانون أو مرسوم أو حتى قرار وزاري قد يُشكّل إنتقاصًا أو مسًّا أو يلحق ضررًا بحقوق أو كيان أي مكوّن لبناني، وبذلك يتحوّل ممثلي الطوائف الى جسد واحد يراقب نظام الحكم. وعليه، يصبح مجلس الشيوخ اللبناني، كما ورد في إتفاق الطائف كأحد البنود الاصلاحية السياسية لإخراج النظام السياسي من حالة الطائفية السياسية، وأهميته بأنه لا يهدف إلى تحسين تمثيل طائفة أو أكثر في السلطة على حساب الطوائف الاخرى، بل يسمح بتمثيل الطوائف وتبديد هواجسها ومخاوفها، إذ أنّ صلاحياته تتناول "القضايا المصيرية" وتؤمّن مشاركة كل "العائلات الروحية" في نسج القرارات الوطنية. وبالتالي لا تصبح الطوائف الدينية خائفة ومتوجسة من مسألة العدد والغلبة، وبالتوازي تتحرَّر الحياة السياسية من التمثيل الطائفي والمذهبي مما يجعل العمل التشريعي قائمًا على مبدأ خدمة الناس والمواطن وليس الطائفة وزعيمها. وبذلك على مجلس الشيوخ أن يتمتع ببعض الصلاحيات التي تمكنه من ممارسة دوره وفق لما هو مرسوم له.

**النبذة الثانية: صلاحيات مجلس الشيوخ في لبنان**

إن دراسة الفكر السياسي اللبناني وطروحات الجماعات اللبنانية تبيّن الامور التي يفترض أنها حاجة لطمأنة هذه المجموعات، هي تحقيق المساواة التامة في الحقوق والواجبات وإلغاء كل اشكال التمايز والتفضيل[١]. وظيفة مجلس الشيوخ ان يوفر هذه الضمانات ومن هذه الزاوية يمكن تحديد صلاحياته من حيث الموضوع والشكل.

[١] المرجع السابق، صفحة ٥.

لمجلس الشيوخ بهذه الاعتبارات، أن يتولى سلطة الرقابة والنقض والتوجيه على السلطات الأخرى، وعليه ان يمارس هذه الصلاحيات في المواضيع الآنفة الذكر، فتحال اليه حكمًا التشريعات والمراسيم والقرارات التي تتناول هذه المواضيع والمسائل ليضع توصياته ورأيه تحت طائلة ممارسة صلاحية نقضها.

لذا نقترح أن يمارس مجلس الشيوخ صلاحياته على النحو التالي:

١. يناقش المجلس بناء على إحالة رئيس الجمهورية، أو بناءً على طلبه، التشريعات أو المراسيم أو القرارات التي تتعلق بالمواضيع التي يعتبرها من القضايا المصيرية، ويصدر توصياته والتعديلات التي يراها ضرورية، تحت طائلة نقض العمل المشكو منه أمام المجلس الدستوري أو مجلس شورى الدولة.

٢. يشارك مجلس الشيوخ في إنتخاب رئيس الجمهورية مع المجلس النيابي في هيئة انتخابية واحدة.

٣. يسمّي ثلث أعضاء المجلس الدستوري ومجلس القضاء الأعلى.

وبشكل خاص تنحصر صلاحيات مجلس الشيوخ بالأمور المصيرية وأسس قيام الدولة[١]، حيث يكون له حق نقض أعمال مجلس النواب والحكومة في الأمور التالية:

- إعلان الحرب والسلم.
- توقيع المعاهدات الدفاعية والأخوية.
- الإنضمام إلى تكتلات إقليمية أو دولية، مثل الجامعة العربية ومنظمة المؤتمر الإسلامي ومنظمة الأمم المتحدة والإتُحاد الأوروبي، إلخ.
- الإعترف بطائفة جديدة وإنضمامها إلى الطوائف اللبنانية المعترف بها.
- الحرص على إستمرار حرية المعتقدات الدينية بما لا يتعارض مع الطوائف المتمثلة في مجلس الشيوخ.
- التعديل في النظام السياسي العام للوطن وهويته، عربي، مشرقي، جمهوري، ملكي.
- الموافقة النهائية والملزمة المتعلقة بمراسيم العفو وإعطاء الجنسية اللبنانية وإنتخاب المغتربين.

---

[١] هشام الأعور، مرجع سابق، صفحة ٢٣٩.

## الخاتمة

تعرفنا في هذه الرسالة الى مجالس الشيوخ في مختلف النظم السياسية ذات الطابع التعددي سواءً كان هذا التعدد والإختلاف ديني أم عرقي أم لغوي أم مذهبي أم جغرافي أم غيره. وقد ميزنا في دراستنا بين الدول الموحدة والدول المركبة، وأعطينا نموذجًا لكل نوع من هذه الدول حيث إستعرضنا فيه نشاة ودور مجلس الشيوخ والغاية من إنشائه، حيث كان الهدف من المجلس الثاني في معظم تلك الدول هو معالجة هذه التعددية الموجودة في تلك المجتمعات.

كما تناولنا التجربة اللبنانية القصيرة في هذا المجال منذ إعتماد نظام المجلسين في دستور ١٩٢٦ وإن كانت الأسباب التي إنشاء مجلس الشيوخ في لبنان مختلفة عن الأسباب التي دفعت الى إعادة إعتماد الثنائية البرلمانية وقد توصلنا في خلاصة دراستنا الى الإستنتاجات التالية:

١. أشركت معظم الدول المجلس الثاني بصلاحيات مجلس النواب التشريعية والرقابية، في حين رأينا أن مجلس الشيوخ في لبنان يختلف عن غيره من مجالس الشيوخ وفقًا لتميّز التعددية اللبناية، إذ ان المطلوب منه ممارسة الدور الرقابي النقضي بما خص القضايا المصيرية.
٢. اعتمدت معظم الدول المقارنة التي أخذت بنظام المجلسين في دساتيرها على نصوص تبين وتنظم كيفية تشكيل مجلس الشيوخ وبيان صلاحياته، إلّا ان الدستور اللبناني شذَّ عن هذه القاعدة حيث نصت المادة ٢٢ منه بأحكام عامة تاركة تنظيم مجلس الشيوخ لقوانين تُأخذ في مجلس النواب وهذا أمر منتقد مقارنة بباقي المؤسسات الدستورية (مجلس النواب ومجلس الوزراء وحتى المجلس الدستوري). وهذا الأمر يترك آثار سلبية على مجلس الشيوخ ويجعل إنشائه رهن مجلس النواب. كما يلاحظ في معظم الدول التي تعتمد الثنائية البرلمانية تزامن تشكيل مجلس الشيوخ مع مجلس النواب، أما في لبنان فقد تقرر تأجيل تشكيله وربطه بإلغاء الطائفية السياسية التي قد تأخذ عقود من الزمن.
٣. تجمع معظم الآراء التي سمعناها أو قرأناها على أن التمثيل الطائفي والمذهبي هو أساسي في بنية مجلس الشيوخ الذي من المفترض أن يكون صمام أمان أو جرس إنذار في تركيبة النظام السياسي اللبناني، وبغض النظر عن كيفية إختيار أعضاء المجلس أكان من خلال التعيين من رؤساء طوائفهم ام من خلال الإنتخاب من ابناء طوائفهم على درجة واحدة او على درجتين. لكن الأهم هو حصر مرض الطائفية في مؤسسة واحدة ومنعه من الإمتداد والتفشي بباقي مؤسسات الدولة اللبنانية.

٤. يجب أن يظهر دور مجلس الشيوخ كصمام أمان في الصلاحيات المقترحة برأي معظم الفقهاء، وذلك من خلال الصفة السلبية النقضية، بحيث يمتنع عليه التدخّل في التشريع والحكم بمفهوم إقتراح القوانين وإصدار الأوامر. في حين يكون له السلطة في إصدار التوصيات والمقترحات بكل عمل تشريعي أو حكومي لا ينطبق مع صيغة العيش المشترك ويعرض المصير الواحد أو حقوق ومقدسات احد الطوائف للخطر.

٥. لا يمكن إنشاء مجلس للشيوخ وإلغاء الطائفية السياسية قبل الشروع في تطبيق البنود الإصلاحية التي وردت في إتفاق الطائف والتي تشكل سلّة متكاملة وفق لخطة طويلة الامد، والتي تشكل ضمانة للطوائف المتوجزة من إلغاء الطائفية السياسية.

ونخلص للقول إن الثنائية البرلمانية في لبنان ممكنة التطبيق لكن ليس كما هو الحال في الدول المقارنة إذ ان ما مطلوب من مجلس الشيوخ في لبنان يختلف عن ما هو مطلوب من مجالس الشيوخ في العالم، وهذ الامر في غاية الأهمية ويؤثّر على إمكانية وسرعة تأليف المجلس العتيد. فالمطلوب من مجلس الشيوخ في لبنان هو المساهمة في فصل الدين عن الدولة عبر إبعاد مرض الطائفية عن كافة مؤسسات وإدارات الدولة، وحصر التمثيل الطائفي في المجلس الذي سيلعب دوره كحارس للنظام اللبناني.

ونختم بالقول ان النجاح في تأليف مجلس الشيوخ في لبنان ليس امرًا صعبًا، بل هو كما ظهر لنا خلال الدراسة مطلب وطني تنادي به جميع القوى السياسية والدينية في لبنان، لكن ما يؤخّر عملية تأليفه هو المخاوف من مرحلة ما بعد تشكيل المجلس، فالموضوع يتعلّق بمدى بثقة أركان الطوائف في لبنان من أن إلغاء الطائفية سيؤدّي الى نتائج إيجابية على النظام اللبناني. كما ومن جهة أخرى يوجد حسابات ومصالح خاصة لأشخاص طائفيين - وليس الطوائف- تشكّل عائقًا أمام تشكيل المجلس العتيد. لذلك نرى تعديل المادةة ٢٢ من الدستور وإنشاء مجلس الشيوخ والذي برأينا سيكون الباب لإلغاء الطائفية السياسية وليس العكس. وبكل الأحوال لا يجوز ابدًا فقدان الأمل والإيمان بقيام ونمو مفهوم الدولة بداخل كل مواطن لبناني، ولا نقول حلول المواطنة مكان الإنتماء الديني لأنه شيء صعب، بل أقلّه بناء شخصيّة مزدوجة للمواطن اللبناني فيكون في آنٍ معًا: إذ ينتمي الى ديانة خاصة له الحق في ممارسة كافة شعائره مع سواه بشرط أن لا تكون الطائفة أو الدين حاجزًا بين المواطن والوطن، أما على الصعيد الوطني يكون منتميًا الى الدولة اللبنانية دون أي صبغة أو لون، وينبغي على الجميع

الإيمان بتلك الإزدواجية والعمل على بنائها بشرط تغليب الإنتماء الوطني على الإنتماء الديني. فهل يمكن للطبقة السياسية النجاح في إلغاء الطائفية من النصوص والنفوس أم ستبقى الطائفة هي الوطن والمواطن؟

# قائمة المراجع

## مراجع في اللغة العربية


- الدستور اللبناني.
- ابي خزام، أنور فؤاد؛ **الدين والجمال- مبحث فلسفي في إلغاء الطائفية السياسية**، دار الفارابي، لبنان، ٢٠٠٥.
- بدر الدين، غسان وعواضة، علي؛ **القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية**، دون دار نشر، الطبعة الثانية ٢٠٠٢.
- تقي الدين، سليمان؛ **المسألة الطائفية في لبنان، الجذور والتطور التاريخي**، دار ابن خلدون، بيروت، لبنان.
- جانبين، صلاح حسين؛ **السلطة في لبنان**، مطبعة العطار، الطبعة لأولى، بيروت ٢٠١٦.
- حمدان، كمال؛ **الأزمة اللبنانية- الطوائف الدينية- الطبقات الإجتماعية والدولة الوطنية**، دار الفرابي بيروت ١٩٩١.
- خليل، محسن؛ **الطائفية والنظام الدستوري في لبنان**، الدار الجامعية بيروت١٩٩٢.
- خاطر، لحد؛ **عهد المتصرفين في لبنان (١٨٦١-١٩١٨)**، منشورات الجامعة اللبنانية، بيروت ١٩٦٧.
- الدبس، عصام؛ **النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، لبنان ٢٠١٠.
- رباط، إدمون؛ **الوسيط في القانون الدستوري العام**، دار العلم للملايين، الجزء الأول، بيروت ١٩٦٤.
- زين، أحمد، ماجد ماجد؛ **محاضر ومناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته ١٩٢٦-٢٠٠٤**، طبعة ثالثة ٢٠٠٤.
- سليمان، عصام؛ **الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان**، دار العلم للملايين، لبنان، ١٩٩١.
- سيروان زهاوي؛ **النظام البرلماني- دراسة مقارنة**، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
- شاهين، إميل؛ **التكوين التاريخي لنظام لبنان السياسي الطائفي**، لبنان السلطة ولبنان الشعب، الطبعة الأولى، دار الفارابي، بيروت، لبنان، أيلول، ٢٠١٥.

- شكر، زهير؛ **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري للمؤسسات الدستورية، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت ٢٠٠١.
- شكر، زهير؛ **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري للمؤسسات الدستورية، دون دار نشر، الجزء الاول ٢٠٠٦.
- شكر، زهير؛ **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري للمؤسسات الدستورية، دون دار نشر، الجزء الثاني ٢٠٠٦.
- شيحا، إبراهيم؛ **الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري**، الدار الجامعية.
- الطماوي، سليمان محمد؛ **السلطات لثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، القاهرة ١٩٩٦.
- الطمّاوي، سليمان محمد؛ **النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٩٨.
- عويدات، عبده؛ **النظم السياسية**، منشورات عويدات، بيروت ١٩٦١.
- عبيد، حسين؛ **المجتمعات المتعددة – الاقليات واشكالية التعايش**، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٤.
- الغزال، إسماعيل؛ **القانون الدستوري والنظم السياسية**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الاولى ١٩٨٢.
- غليون، برهان؛ **المسألة الطائفية ومشكلة الأقليات**، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٩.
- فتوني، علي عبد؛ **تاريخ لبنان الطائفي**، دار الفارابي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، كانون الثاني ٢٠١٣.
- قباني، خالد؛ **اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان**، الطبعة الاولى، منشورات البحر المتوسط وعويدات، لبنان باريس، ١٩٨١.
- قرم، جورج؛ **تعدد الأديان وأنظمة الحكم**، دار النهار، بيروت ١٩٧٩.
- ليلة، محمد كامل؛ **الدولة والحكومة**، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٧١.
- المجذوب، محمد؛ **القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم**، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٢.

- وزني، كامل؛ **الفدرالية – نشأتها ونظامها السياسي،** معهد الدراسات الاستراتيجية، الطبعة الاولى، بيروت - أربيل - بغداد ٢٠٠٧.
- اليسوعي، لويس شيخو؛ **حوادث لبنان والشام (١٨٤٠-١٨٦٠)**، المطبعة الكاثوليكية، بيروت ١٩٢٧.

**مقابلات:**

- مقابلة مع دولة الرئيس حسين الحسيني.
- مقابلة مع دولة الرئيس ايلي الفرزلي.

**كتب مترجمة**

- توكفيل، ألكسيس دي؛ **الديمقراطية في أميركا،** ترجمة أمين مرسي قنديل، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٩١.
- دوفرجيه، موريس؛ **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى،** ترجمة جورج سعد؛ المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
- شيحا، ميشال؛ **في السياسية الداخلية،** ترجمة أحمد بيضون، مقدمة غسان تويني، دار النهار للنشر، بيروت.
- الصليبي، كمال؛ **بيت بمنازل كثيرة – الكيان اللبناني بين التصور والواقع،** ترجمة عفيف الرزّاز، مؤسسة نوفل، بيروت، الطبعة الرابعة ٢٠٠٧.
- ليبهارت، أرنت؛ **الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد،** ترجمة حسن زينة، معهد الدراسات الاسترايجية العراق،الطبعة الاولى، ٢٠٠٦.
- هوريو، أندريه؛ **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،** ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، الاهلية للنشر والتوزيع، الجزء الاول والثاني، بيروت، ١٩٧٤.
- هوريو، أندريه؛ **القانون الدستوري والمؤسسات السياسية،** ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزء الثاني، بيروت ١٩٧٧.

**دراسات ومقالات:**


- أبو شقرا، سلوى؛ مجلس الشيوخ في زمن الصراع الانتخابي. طرح جديّ أم قنبلة إعلامية؟ موقع النهار الإخباري، ٣ شباط ٢٠١٧.
- بشته، أندراوس، وخوري، عادل تيودور؛ **أسس التعددية الإجتماعية والسياسية والثقافية في نظر المسيحية والإسلام،** أعمال المؤتمر المسيحي الإسلامي الدولي الثاني، فينا ١٩٩٧.
- تقي الدين، سليمان؛ نظام المجلسين في لبنان وصلاحيات مجلس الشيوخ، دراسة منشورة: رسالة بيروت، ٢٠١١/١/٨، عنوان الدراسة على صفحة على الأنترنت: http://www. Org .Beirutletter
- حوحو، فاطمة؛ الرفاعي ورزق يشرحان ل "المستقبل" ملابسات عدم اقراره. مجلس الشيوخ. إلى اين؟ جريدة المستقبل، العدد ٤٥٧٧، الخميس ١٧ كانون الثاني ٢٠١٣.
- راشد، هادي؛ دراسة قانونية، أفكار أولية لإلغاء النظام الطائفي: الحل في مجلس الشيوخ، دراسة منشورة، عنوان الدراسة على الانترنت: ://www. Jammoul. Html .Php/t-18780-p-2 .Net/forum/archive/index
- رمال، داود؛ سليمان: "الارثوذكسي" يأخذنا إلى زمن "نظام القائمقاميتين"، جريدة السفير، لبنان، ٢٨-١- ٢٠١٣.
- السفارة السويسرية في لبنان؛ الادارة الديمقراطية للتعددية، التجربتان السويسرية واللبنانية، منشورات الجمعية اللبنانية للعلوم السياسية، بيروت ٢٠١١.
- شيا، جاد كمال؛ مجلس الشيوخ ما بين البرلمان والكونغرس، موقع الأنباء الألكتروني، ١٧ آب ٢٠١٦.
- شطح، محمد؛ المدخل الطبيعي لتحرير مجلس النواب من التركيبة المذهبية، دراسة منشورة على موقع "لبنان الآن"، عنوان الصفحة على الانترنت: http://now. Media. ar/latestnews2ar/me/lb
- فاضل، روزيت؛ ماذا تريد مجموعة ٩٥ لماذا التقت الرئيس حسين الحسيني؟، جريدة النهار، سياسة، ١٣ ايلول ٢٠١٥.

- لحام، وسام؛ بدعة نقاش "مجلس الشيوخ" اليوم. عودة لما قبل اتفاق الطائف، المفكرة القانونية، تاريخ ٠٩-٠٩-٢٠١٦.
- مهنا، الياس؛ انشاء مجلس شيوخ لبناني: الثنائية البرلمانية والجمهورية الثالثة. دراسة منشورة، عنوان الدراسة على صفحة على الانترنت:

www .Arabreform .Standford .edu

- المجالس الثنائية (الهيئات التشريعية ذات المجلسين)، دراسة منشورة عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، IDEA، آب/أغسطس ٢٠١٤.
- مسلم، محمد عمر؛ الفرق بين اللامركزية السياسية والادارية، عنوان المقالة على صفحة الانترنت: new/?p=393/ http://suda-tech. com/jarida
- مجلس النواب اللبناني؛ سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الثالث عشر، مجالس الشيوخ في العالم الوضع الحالي والآفاق المستقبلية، تشرين أول ٢٠٠٦.
- مركز الدراسات المسيحية الإسلامية؛ جامعة البلمند، الدين والعولمة والتعددية، أعمال الحلقة الصيفية الرابعة، الكورة ٢٠٠٠.
- ناصيف، نقولا؛ خلوة الحوار. هل تذكر مجلس الشيوخ ١٩٢٦- ١٩٢٧، صحيفة الأخبار اللبنانية، ١٦/ آب/ ٢٠١٦.

**مراجع في اللغة الاجنبية**

- Thompson, Joseph E.; American Policy and Northern Irland a Saga of Peace Building, , first published in 2001, www.google scholler.com.
- Fleiner, Thomas, and Misic Alexander, and Topperwien Nicole; Swiss Constitutional Law, Kluwer Law International, the Hague the Netherlands, 2005.
- Lijphart, Arend; Democracy in plural societies- A comparative exploration, New Haven and London, Yale University Press, 1977.

- Rod, Hague and Martin, Harrop; Comparative Government and Politics, Dalgrave Macmillan, UK. 5th edition, 2001.
- Leyland Peter; The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World), Bloomsbury Publishing, 2012, Kindle Edition.
- Rogers, Robert and Walters, Rhodri; How Parliament Works, 6ed. Pearson education limited, USA. 2006
- Palmer, R.R., Colton Joel, Kramer Lloyd; A History of the Modern World since 1815, McGraw-Hill, New York. USA, 10th edition, 2007.

- Schmitt, Nicolas; "Swiss Confederation" Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries, ed. John Kincaid and G. Alan Tarr (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005).
- Tushnet, Mark; The Constitution of the United States of America, A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World), Hart Publishing. Kindle Edition, 2008.
- Watts, Duncan; Understanding US/UK government and politics- A comparative guide, second edition, Manchester University Press, Manchester and New York,2008.
- Webber, Jeremy; The constitution of Canada, A Contextual Analysis (Constitutional Systems of the World), Bloomsbury Publishing, 2015.

# الفهرس